

LA CONCILIATION ET L'ARBITRAGE DANS LA MARINE MARCHANDE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 6 décembre 1941, à 14 heures

PAR

Jean RIEU

Licencié ès Lettres

Diplômé de l'Ecole libre des Sciences politiques

Breveté de l'Ecole nationale

des Langues orientales vivantes

JURY	{	<i>Suffragants</i> {	<i>Président</i> : M. DOLLÉANS, professeur à la Faculté de droit de Paris.
			MM. NOYELLE, professeur à la Faculté de droit de Paris.
			LHOMME, professeur à la Faculté de droit de Lille.

LIBRAIRIE DU RECUEIL SIREY

(Société Anonyme)

22, rue Soufflot, 22 — PARIS (V^e)

—
1941

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

Nom du candidat : Rieu.

Prénom : Jean.

Date de la soutenance : 6 décembre 1941, à 14 heures.

Numéro d'ordre : 101.

RIEU (Jean). — **La conciliation et l'arbitrage dans la marine marchande.** — Paris, Sirey, 1941. In-8, iv + 248 p.

(Thèse Droit, Paris, 1941, N° 101)

RIEU (Jean). — **La conciliation et l'arbitrage dans la marine marchande.** — Paris, Sirey, 1941. In-8, iv + 248 p.

(Thèse Droit, Paris, 1941, N° 101)

RIEU (Jean). — **La conciliation et l'arbitrage dans la marine marchande.** — Paris, Sirey, 1941. In-8, iv + 248 p.

(Thèse Droit, Paris, 1941, N° 101)

RIEU (Jean). — **La conciliation et l'arbitrage dans la marine marchande.** — Paris, Sirey, 1941. In-8, iv + 248 p.

(Thèse Droit, Paris, 1941, N° 101)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend ni approuver ni désapprouver les opinions émises dans les thèses, ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

LA CONCILIATION ET L'ARBITRAGE

DANS LA MARINE MARCHANDE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 6 décembre 1941, à 14 heures

PAR

Jean RIEU

Licencié ès Lettres

Diplômé de l'Ecole libre des Sciences politiques

Breveté de l'Ecole nationale
des Langues orientales vivantes

JURY { *Président* : M. DOLLÉANS, professeur à la Faculté
de droit de Paris.
Suffragants { MM. NOYELLE, professeur à la Faculté
de droit de Paris.
L'HOMME, professeur à la Faculté de
droit de Lille.

LIBRAIRIE DU RECUEIL SIREY

(Société Anonyme)

22, rue Soufflot, 22 — PARIS (V^e)

1941



INTRODUCTION

La nécessité d'un règlement rapide des conflits du travail dans la marine marchande et l'attitude des milieux maritimes à cet égard.

Le maintien et la continuité des communications maritimes sont une nécessité primordiale pour un pays comme la France qui, sur un contour total de 4.937 kilomètres, possède 2.497 kilomètres de côtes baignées par trois mers et un océan.

Située à l'extrémité occidentale de l'Europe, dont elle forme en quelque sorte une péninsule avancée, la France est le lieu de transit naturel pour les produits à destination ou en provenance des Amériques et de l'Afrique. Par sa situation géographique, elle est l'intermédiaire désigné entre le vieux continent et les pays que borde dans les deux hémisphères l'océan Atlantique. Et, malgré les événements qui bouleversent la carte, il ne semble pas qu'elle doive perdre ce privilège dans la nouvelle organisation du monde issue du conflit en cours.

Comme toutes les vieilles nations, notre peuple est incapable de satisfaire à ses besoins normaux. Aussi variées que soient les ressources de son territoire, la France est obligée d'importer de l'étranger et de son empire une grande partie des denrées alimentaires et des matières premières qui lui sont nécessaires tant pour sa subsistance que pour

l'activité de ses usines. Et, comme c'est une loi inéluctable que pour acheter il faut vendre sous peine de vider le pays de sa substance, la France doit exporter le surplus de sa production agricole et industrielle. Quelques chiffres suffiront à montrer l'importance de ce commerce dont une notable fraction s'effectue par mer. L'ensemble des entrées et des sorties dans les ports français, se montait en 1937 à 44.315.797 tonnes contre 51.989.354 tonnes pour le trafic terrestre. Sur ce total, les importations par navires étaient de 37.313.541 tonnes contre 24.254.706 tonnes par voie de terre, et les exportations de 7.002.256 tonnes par lignes maritimes contre 27.734.648 tonnes pour le rail et la route¹.

Tous ces échanges ne relèvent pas uniquement du commerce extérieur. La France se trouve, en effet, dans une situation économique privilégiée du fait qu'elle possède un empire colonial, vaste réservoir de matières premières et de denrées alimentaires en même temps que débouché naturel pour ses produits manufacturés. Les relations avec cet empire sont à peu près exclusivement maritimes. Pour donner une idée de leur ordre de grandeur, il suffit de rappeler qu'en 1938, dernière année dont les résultats ont été publiés, sur un total de 7.370.974 tonnes d'exportations par mer, les transports à destination de l'empire ont été de 2.388.701 tonnes se décomposant comme suit :

- Sur les possessions, pays de protectorat et territoires sous mandat du bassin méditerranéen 1.694.366 t.
- Sur les autres colonies 694.335 t.

1. Ces chiffres, donnés en tonnes métriques, sont empruntés au Tableau général de la navigation maritime, publié par l'Administration des Douanes, année 1937, tableau n° 7 (Mouvement des marchandises. Résumé par modes de transport), p. 42. Les chiffres cités plus bas sont extraits de l'édition 1940 du même document, qui donne les résultats de 1938.

Pour les importations, sur un total de 33.490.840 tonnes en provenance d'outre-mer, l'apport de l'empire s'est élevé à 7.870.810 tonnes, dont 4.731.722 pour l'Afrique du Nord et la Syrie et 3.139.088 pour les possessions plus lointaines.

Ce sont là des chiffres qui ne sont pas négligeables, et les échanges qu'ils traduisent sont précieux pour la métropole dont ils affirment la prépondérance, affermissent le prestige et favorisent l'économie. Mais leur utilité est peut-être plus considérable encore pour ses possessions en raison du régime douanier particulier qui les unit à la mère-patrie. Les tarifs préférentiels mutuellement consentis créent entre la France et son empire une interdépendance que vient par ailleurs renforcer, là où il existe encore, le monopole du pavillon, dernier vestige du pacte colonial.

D'une manière générale, la stabilité voire même l'amélioration incessante des liaisons maritimes sont indispensables à la prospérité et au développement des colonies. Il s'agit le plus souvent, en effet, de territoires neufs, dépourvus d'industries de transformations et dont presque toute la production — agricole, forestière et minière — est orientée vers le marché extérieur. Ces pays, pour lesquels l'exportation est une nécessité vitale, se trouvent en même temps dans l'étroite dépendance de la métropole et de l'étranger pour toutes les marchandises qu'ils ne peuvent produire faute des capitaux et de l'expérience nécessaires, c'est-à-dire les articles manufacturés et les produits finis ou à demi ouvrés. La mise en valeur même de leurs ressources naturelles est conditionnée par l'arrivée de l'outillage, des machines et du matériel d'exploitation que leur envoient les grandes nations industrielles. Dès lors, pour les colonies, l'arrêt des communications maritimes équivaut à une rapide asphyxie.

Hors le cas de blocus qui suppose, comme aujourd'hui, un état de guerre, l'interruption des transports maritimes résulte généralement de grèves qui retiennent les bâtiments au port : grève des marins qui refusent de prendre la mer, grève des dockers qui refusent de charger ou de décharger les navires, l'une entraînant fréquemment l'autre dans un mouvement de solidarité. Jusqu'à la fin du siècle dernier, le problème des grèves maritimes ne se posa pour ainsi dire pas. Il y avait bien eu quelques cessations de travail dans certains ports, plus particulièrement dans ceux de la Méditerranée, mais ces incidents avaient été généralement assez vite apaisés, et leur règlement n'avait pas soulevé de grosses difficultés. Il faut attendre les premières années qui suivirent 1900 pour voir naître une série de mouvements dont l'ampleur et la durée aient compromis les intérêts généraux du pays et surtout des plus importantes de ses possessions. A cette époque, le nouvel empire colonial français n'était pas définitivement constitué et, dans les territoires récemment découverts et annexés, on en était encore au stade de la reconnaissance, de la délimitation et de la pacification. Sauf en Afrique du Nord, l'ère de la mise en valeur n'était pas commencée. Par contre, l'Algérie et, dans une moindre mesure, la Tunisie entretenaient déjà avec la métropole des échanges assez importants. Ce furent elles les premières victimes de l'arrêt des communications maritimes.

A la suite de grèves surgies à Marseille dans des conditions que nous rapportons plus loin, tout trafic se trouva suspendu en Méditerranée. Pour mettre fin à cet état de choses qui ruinait l'économie de colonies alors en pleine expansion, une loi fut votée en 1909, qui, entre autres remèdes, instituait des procédures pour le règlement des

conflits collectifs dans la marine marchande. Les mesures d'application de ce texte se heurtèrent immédiatement à l'hostilité des milieux maritimes. Les premières dispositions intervenues échouèrent complètement, et ce n'est qu'après une longue évolution, sous l'empire de la nécessité, que les intéressés consentirent à admettre le recours à la conciliation et à l'arbitrage. Encore leur adhésion à ces procédures ne fut-elle jamais totale et définitive. C'est pourquoi il nous paraît intéressant d'indiquer sommairement ici la position des parties en présence.

De par sa profession même, le marin est « particulariste ». Il a généralement le goût et la fierté d'un métier auquel le destine une vocation atavique, et il se situe lui-même sur un autre plan que le travailleur des industries terrestres. Il a au plus haut point le sens de la solidarité que développent dans l'équipage les contacts multiples de la vie quotidienne en même temps que la communauté de travail et de péril. Pourtant, il n'aime guère être « embrigadé » et se montre par certains côtés volontiers individualiste. Sceptique devant les nouveautés, très attaché aux vieux usages de la profession, même quand ils constituent un obstacle au progrès de sa condition, il est longtemps demeuré en retard, du point de vue social, sur les autres fractions de la classe ouvrière.

Jusqu'à la veille de la grande guerre, les questions syndicales ont assez peu préoccupé les inscrits, et les groupements professionnels maritimes eurent des débuts plutôt difficiles. Très rapidement, cependant, la Fédération qui scella leur union en 1891 à l'issue du premier congrès maritime, sut rassembler autour d'elle, en dehors de ses adhérents, un grand nombre de sympathisants toujours disposés à recourir à ses services pour la défense de leurs intérêts immé-

diats et à soutenir son action jusqu'au règlement de leurs difficultés avec l'armement, les autorités locales ou le Gouvernement. D'autant plus soucieuse d'affermir son influence qu'elle souffrit à plusieurs reprises de graves dissensions intérieures allant jusqu'à la dissidence¹, la Fédération nationale des syndicats maritimes a toujours prétendu représenter seule les gens de mer dont elle dirigeait et coordonnait les revendications. Son crédit aux yeux des marins étant lié essentiellement au succès de celles-ci, il n'est pas étonnant que tous les moyens lui aient paru bons pour les faire aboutir, y compris et surtout la grève. De là une méfiance innée très forte, commune d'ailleurs en France à toute la classe ouvrière, envers le règlement pacifique des conflits collectifs du travail. En renonçant à la grève pour se soumettre aux procédures de conciliation et d'arbitrage, les navigateurs ont toujours eu l'impression, plus ou moins consciente, d'abandonner leur seule arme efficace pour se livrer sans défense au bon vouloir gouvernemental et patronal.

Cependant, avec le temps, sous la pression des nécessités et devant les résultats, souvent favorables, obtenus dans les comités de conciliation et par le fonctionnement de la juridiction arbitrale, un état d'esprit plus nuancé apparut peu à peu chez les dirigeants des syndicats maritimes. Tout en gardant pour « l'action directe » une préférence en quelque sorte sentimentale, ils ne rejetèrent plus systématique-

1. Les principales organisations dissidentes furent :

— La Fédération des Laboureurs de la Mer, qui comprenait les anciennes sections fédérées de Bordeaux, de La Rochelle et du Havre, et se fondit en 1929 dans la Fédération nationale des syndicats maritimes;

— Le Groupe des Amis de l'Unité, groupement communiste, de faible importance numérique, affilié à la C. G. T. U., et dont l'objet était surtout de militer contre la Fédération nationale des syndicats maritimes, membre de la C. G. T. depuis 1908.

ment les modes de solution pacifique. La tentative de conciliation emporta la première leur adhésion, d'abord parce qu'ils l'avaient toujours pratiquée sous la forme de pourparlers soit spontanés, soit provoqués et dirigés par les autorités locales, maritimes ou civiles, ensuite parce qu'elle réservait la possibilité de recourir, en cas d'échec, à l'ultime moyen de la grève.

Vis-à-vis de l'arbitrage, leur attitude fut plus complexe, mais jamais les marins ne s'y rallièrent complètement. A leurs yeux, en effet, cette procédure ne pouvait faire disparaître la « nécessité » des grèves, car rien ne saurait empêcher « une corporation suffisamment forte de revendiquer directement, sans exposer ses revendications au risque que comportera toujours l'évaluation approximative d'un arbitre¹ ». Mais, cette réserve faite, l'arbitrage n'était pas une institution à « condamner radicalement ». A maintes reprises, en effet, il avait permis aux gens de mer, « mal organisés et incapables d'exercer la moindre pression sur l'armement », d'obtenir certaines améliorations à leur état. Aussi la Fédération recommandait ce moyen à ses sections « quand la revendication de ces sections, d'ordre purement local et d'importance minime, ne saurait justifier un appel à la solidarité nationale des marins ». Par contre, « dans l'hypothèse d'une grande revendication portant en soi la création d'un droit nouveau ou une substitution de principes », l'arbitrage apparaissait comme un mode d'action généralement inefficace dont « il était peu probable que rien de satisfaisant pour les marins pût sortir ». Il était évident, d'autre part, que l'arbitrage ne pouvait jouer

1. P. Ferri-Pisani, *Sur le syndicalisme maritime*. Première partie : « Les organes et les méthodes », Union syndicale des marins du commerce, Marseille, 1933, chap. IX, p. 160. Les citations *infra* sont empruntées aux pages suivantes du même ouvrage.

quand le conflit était le fait du Gouvernement, « soit qu'il ait pris une attitude contraire aux intérêts des gens de mer, soit qu'il se refuse à proposer au législateur telle réforme demandée par le syndicalisme. »

Considéré ainsi « pour ce qu'il vaut et utilisé sans répugnance comme sans optimisme systématique », l'arbitrage pouvait procurer aux personnels navigants « les petits avantages dont la conquête ne vaut pas le sacrifice d'une grève générale », sans gêner « en aucune façon l'activité du syndicalisme qui n'espérera de lui rien d'impossible ni d'excessif ». En conséquence, les dirigeants de la Fédération préféraient diriger son action sur le ministère de la Marine marchande et surtout le Parlement, et cette simple indication suffit à ramener l'arbitrage « à ses véritables proportions d'outil de second ordre utilisé seulement dans le cas où la revendication vise les conditions de la rémunération du travail ».

L'attitude de l'armement envers les modes de règlement pacifique des conflits collectifs, bien que commandée par d'autres motifs, était semblable à celle de ses équipages. Les industries maritimes sont, par leur nature, très différentes des industries terrestres, même de celles qui s'en rapprochent le plus, comme les transports routiers ou ferroviaires. Les conditions d'exploitation des unes et des autres ne sauraient en rien être comparées, à plus forte raison assimilées. Cela est surtout vrai peut-être pour les conditions du travail. A la mer, la continuité de la navigation rend difficilement applicables des mesures, comme la limitation de la durée quotidienne du travail ou le repos hebdomadaire, dont il n'est pas question de discuter la légitimité. La nature des risques propres à cette industrie, les caractères de l'enrôlement maritime qui le distinguent très nette-

ment du louage de service ordinaire, emportent la nécessité d'assujettir les marins à un régime disciplinaire spécial. De très bonne heure, le législateur s'est rendu compte de cette situation qui l'a conduit à édicter pour les industries maritimes et leurs personnels des règlements particuliers¹. Pour compenser les obligations, en quelque sorte supplémentaires, imposées aux gens de mer, les pouvoirs publics leur ont consenti des avantages exclusifs dont les autres catégories de travailleurs n'ont été admis à bénéficier que beaucoup plus tard. C'est là l'origine de l'Inscription maritime qui, comme on le sait, remonte à Colbert.

Lorsqu'à la fin du siècle dernier s'est ouverte une ère de réformes sociales importantes, le syndicalisme maritime, alors à ses débuts, entreprit d'obtenir l'assimilation des marins aux ouvriers des industries terrestres. En dehors de la question des salaires, toutes les revendications des équipages ont porté sur l'application à la marine marchande des règles édictées en faveur des travailleurs employés dans les autres branches de l'activité industrielle du pays. Le Parlement, par esprit d'équité et dans le souci de prévenir des conflits graves, a accepté de s'engager dans cette voie, et la plupart des grandes réformes sociales — comme celles auxquelles il a été fait allusion ci-dessus (loi de huit heures, semaine anglaise, etc.) — ont été rendues applicables aux navigateurs sous réserve des modalités spéciales rendues nécessaires par les caractères très particuliers des industries maritimes². Mais, pour la plupart, ces réformes, qui consti-

1. Cf. Bonnecase, *Le particularisme du droit maritime*.

2. Il semble que le nouveau régime veuille marquer en la matière un retour aux traditions anciennes. Cf. le rapport au Maréchal de France, Chef de l'Etat, précédant la loi du 11 avril 1941, relative aux attributions du ministre secrétaire d'Etat à la Marine en ce qui concerne le statut social et professionnel du marin français (*Journal officiel* du 6 mai 1941, p. 1910). « Et cependant, cet édifice législatif — (lois fondamentales de 1936 sur les congés

tuaient un incontestable progrès dans l'amélioration de l'état des gens de mer, sont venues accroître le coût d'exploitation d'industries soumises plus que toutes autres à la concurrence étrangère. En faisant du marin français un privilégié par rapport à ses semblables des autres flottes commerciales, elles ont contribué à diminuer le trafic assuré par le pavillon national.

Ainsi, au moment même où ses charges se trouvaient augmentées, l'armement français a vu diminuer ses profits. Il n'est pas étonnant que, désireux de maintenir l'équilibre financier de leurs entreprises, les armateurs se soient montrés soucieux d'éviter toutes nouvelles dépenses qui ne leur étaient pas légalement ou réglementairement imposées. C'était là une précaution d'autant plus sage que les transports maritimes ont subi, depuis 1918, plusieurs crises graves résultant de la situation économique générale ou de circonstances particulières. On comprend dès lors, la méfiance de l'armement envers l'arbitrage. Admettre le recours à cette procédure signifiait de sa part l'acceptation par avance d'une décision qui risquait, à certaines époques, de rendre économiquement impossible la continuation de son industrie. L'expérience montre, en effet, que les sentences arbitrales opèrent généralement une transaction entre les prétentions qui s'opposent. Il serait donc injuste de reprocher aux armateurs, aussi longtemps que l'arbitrage est demeuré facultatif, d'avoir repoussé cette solution chaque

payés, la semaine de quarante heures, les conventions collectives et l'arbitrage obligatoire, rendues applicables à la marine marchande) — ne pouvait libérer le marin des obligations particulières que lui imposait l'exercice de sa profession. Il est resté et restera toujours assujéti aux servitudes de la mer qui lui font, dans le monde du travail, une place à part. Quand le marin a fini son quart, il ne rentre pas chez lui comme l'ouvrier à terre qui a fini sa tâche. L'obligation où il est de rester à bord, sous l'autorité du capitaine et de l'armateur, justifie pour lui un régime particulier. »

fois qu'ils savaient ou estimaient n'en pouvoir supporter les conséquences financières possibles. Et ce reproche serait d'autant moins légitime qu'ils ont rarement refusé de discuter, par la voie de pourparlers directs avec leurs équipages, des revendications de ceux-ci.

Leur méfiance envers l'arbitrage avait, d'ailleurs, d'autres fondements. Jamais une sentence arbitrale n'a consacré un état de droit définitif, voire même simplement durable. « Le fait nouveau, l'évolution des idées rendent désuètes les décisions d'un arbitre et permettent la reprise de revendications anciennes¹ ». Le conflit apaisé, le point litigieux réglé, rien n'indique que le même différend ne réapparaîtra pas quelque temps après, dans d'autres conditions que les intéressés estimeront plus favorables au succès de leurs demandes. D'autre part, si « le champ d'application d'une sentence est normalement déterminé par les parties », dans bien des cas elle « peut se généraliser, s'étendre à des entreprises de navigation qui n'étaient point en cause à l'origine du différend² ». Mais dans le désir très naturel de faire profiter le plus grand nombre possible d'entre eux des avantages obtenus par quelques-uns, les marins n'ont pas toujours su tenir compte de certaines réalités économiques. Les industries maritimes sont peut-être celles où se rencontre la plus grande variété d'entreprises. Il n'y a rien de compara-

1. P. Ferri-Pisani, ouvrage précité, p. 166. — Et l'auteur ajoutait ce commentaire qui montre bien l'attitude du syndicalisme maritime à l'égard de l'arbitrage : « Si l'on admet que les sentences arbitrales sont rendues dans le cadre de la législation en vigueur qui leur sert de support, si l'on ne conteste pas que l'inspiration de l'arbitre est d'essence juridique, on acceptera l'idée qu'une sentence ne saurait constituer un empêchement, même moral, pour le syndicalisme, d'agir dans le sens d'une modification, par la voie législative, de telle situation momentanément réglée par l'arbitrage. »

2. *Ibid.*, p. 167. — Ce sera notamment le cas lorsque la sentence portera sur une question de principe, comme celle du droit au repos hebdomadaire par exemple.

ble entre les grandes sociétés qui assurent le trafic de lignes régulières et les petites et moyennes compagnies au tonnage limité et aux transports plus ou moins spécialisés; et cette diversité est encore plus marquée peut-être dans la pêche. Dès lors, comment imposer à des entreprises aussi différentes un régime uniforme sans risquer de bouleverser gravement leurs conditions d'exploitation¹? « Le fait est qu'une sentence est un gros argument dont use et abuse le vainqueur² ». Encore faudrait-il qu'il agisse en connaissance de cause et, par des exagérations évitables, ne compromette pas le maintien des avantages obtenus.

Ces considérations ont perdu beaucoup de leur intérêt depuis qu'en 1937 l'arbitrage est devenu — définitivement, semble-t-il — obligatoire dans la marine marchande comme dans les autres branches de l'industrie. Quelle que soit l'organisation professionnelle à venir, la direction de l'économie et le contrôle de la production exercés par l'Etat rendent, en effet, très peu vraisemblable un retour au régime de liberté — d'ailleurs très relative — antérieur à la guerre en cours. Mais la méfiance des milieux maritimes pour le règlement pacifique des conflits qui les divisent, domine toute l'histoire de la conciliation et de l'arbitrage dans la marine marchande. Aussi, fallait-il au début de cette étude, tenter de l'expliquer.

1. Il est parfois arrivé aux syndicats maritimes de reprocher à l'armement la violation de sentences acceptées par son organisation professionnelle du fait qu'il avait admis l'arbitrage. Ce grief n'a pas été toujours fondé. Le Comité central des armateurs de France, s'il représente la plus grande partie du tonnage français, ne réunit pas la totalité des armateurs. Il est donc normal que certaines entreprises, généralement de petite ou moyenne importance, demeurées en dehors du groupement patronal, aient prétendu ignorer des sentences rendues par des juridictions paritaires à la constitution desquelles elles n'avaient pas participé.

2. P. Ferri-Pisani, ouvrage précité, même page.

CHAPITRE PREMIER

LES ORIGINES LÉGISLATIVES

Les modes de règlement pacifique du travail furent institués dans la marine marchande, de façon en quelque sorte incidente, au début de ce siècle. Les grèves incessantes des inscrits marseillais, en interrompant constamment le trafic maritime entre la métropole et ses possessions de l'Afrique du Nord, compromettaient le développement économique de l'Algérie dont la production agricole, alors en plein essor, risquait d'être ruinée par la fermeture soudaine et toujours inopportune de ses débouchés naturels. C'est à la suite d'incidents particulièrement graves et prolongés que fut votée, en 1909, la loi du 22 juillet destinée à en prévenir le renouvellement. Parmi les moyens prévus par cette loi figurait, à l'article 2, l'institution de procédures facultatives de conciliation et d'arbitrage.

A dire vrai, les incidents qui avaient provoqué ces grèves auraient pu être réglés suivant le régime de droit commun en vigueur. Une loi déjà un peu ancienne était venue organiser, en effet, la solution des différends collectifs surgis dans les entreprises industrielles ou commerciales entre patrons et salariés. Cette loi, en date du 27 décembre 1892, était de caractère absolument général, et il n'y avait aucune raison que la marine marchande n'y fût pas soumise au même titre que les autres branches de l'activité indus-

trielle du pays. Faute d'une maturité suffisante de la classe ouvrière, la loi de 1892 fut, en fait, très peu appliquée et tomba pratiquement en désuétude presque dès sa publication. Mais elle exerça sur la rédaction des textes successifs qui organisèrent la conciliation et l'arbitrage dans la marine marchande, une telle influence qu'il convient de rappeler ici ses principales dispositions.

Aux termes de l'article 1^{er} de la loi, les patrons et ouvriers ou employés entre lesquels se produisait un différend d'ordre collectif portant sur les conditions du travail avaient la faculté de soumettre les questions qui les divisaient à un comité de conciliation et, à défaut d'entente dans ce comité, à un conseil d'arbitrage, constitués et organisés comme il est dit ci-après.

Lorsqu'un conflit collectif était apparu, les parties intéressées, employeurs et employés, « soit ensemble, soit séparément, en personne, ou par mandataire », adressaient au juge de paix du canton ou de l'un des cantons où s'était manifesté le différend, une déclaration écrite contenant :

1° Les noms, qualités et domiciles des demandeurs ou de ceux qu'ils indiquaient comme leurs représentants;

2° L'objet du différend, avec l'exposé succinct des motifs allégués de part et d'autre;

3° Les noms, qualités et domiciles des personnes auxquelles la proposition de conciliation ou d'arbitrage devait être notifiée;

4° Les mêmes renseignements en ce qui concerne les délégués choisis par les demandeurs, parmi les intéressés, pour les représenter, sans que le nombre de personnes ainsi désignées puisse être supérieur à cinq.

Le magistrat cantonal délivrait récépissé de cette déclaration avec indication de la date et de l'heure du dépôt, et la

notifiait sans frais, dans les vingt-quatre heures, à la partie adverse ou à ses représentants par lettre recommandée ou au besoin par affichage aux portes de la justice de paix des cantons et à celles de la mairie des communes sur le territoire desquels s'était produit le différend. Au reçu de cette notification, les intéressés avaient trois jours pour faire connaître leur réponse. Passé ce délai, leur silence était tenu pour équivalant à un refus. Si l'éloignement ou l'absence des personnes auxquelles la proposition avait été notifiée, ou la nécessité de consulter des mandants, des associés ou un conseil d'administration empêchaient les responsables de répondre, les représentants de ces personnes étaient tenus, dans les trois jours, d'indiquer le délai nécessaire pour donner la réponse demandée. Le juge de paix transmettait cette déclaration à l'adversaire dans les vingt-quatre heures. Enfin, une disposition spéciale, applicable aux grèves maritimes comme à toutes autres, prévoyait qu'en cas de cessation collective de travail, à défaut d'initiative des intéressés, c'était au magistrat cantonal à inviter, d'office cette fois, les parties à lui faire connaître, sous trois jours, l'objet du différend avec l'exposé des motifs allégués, leur acceptation ou refus de recourir à la conciliation et à l'arbitrage, enfin les noms, qualités et domiciles des délégués qu'elles avaient choisis au nombre de cinq au maximum. Autrement dit le juge de paix, dans les conflits simples sans arrêt du travail, attendait pour intervenir d'être requis par les intéressés, tandis qu'en cas de grève, il devait agir d'office et sans délai.

Lorsque sa proposition était acceptée, le magistrat procédait à un essai de conciliation. Il invitait d'urgence les parties ou leurs délégués à se réunir en sa présence en un comité de conciliation dont il pouvait diriger les débats

sur le désir éventuel des intéressés. Si les délibérations de ce comité aboutissaient à une entente, les conditions de celle-ci étaient consignées dans un procès-verbal établi par le juge de paix et signé par les parties ou leurs représentants. En cas de désaccord persistant, on passait à la tentative d'arbitrage. Elle était organisée avec une extrême souplesse ; le juge demandait simplement aux adversaires de lui indiquer chacun une ou plusieurs personnes pour former un conseil d'arbitrage, ou encore un arbitre commun. Le recours au surarbitrage était prévu, le mot en moins, dans les conditions suivantes : si, au sein du conseil d'arbitrage, l'entente n'avait pu s'établir sur la solution à donner au différend, les arbitres pouvaient élire conjointement un nouvel arbitre départiteur. A défaut d'accord sur ce choix, ils devaient constater dans un procès-verbal la double impossibilité où ils se trouvaient, d'une part, de rendre une décision sur l'affaire et, d'autre part, de nommer un surarbitre. Il appartenait alors au président du tribunal civil de désigner ce dernier sur le vu du procès-verbal que lui avait communiqué d'urgence le juge de paix.

Aucune condition autre que celle de nationalité française, exigée également pour les délégués des parties, ne venait limiter le choix des arbitres¹. Pareillement, aucune règle formelle de procédure n'était prévue pour la tentative d'arbitrage ; l'article 9 de la loi stipulait simplement : « La décision sur le fond, prise, rédigée et signée par les arbitres, est transmise au juge de paix ». La minute de cette sentence, ainsi que celles des divers procès-verbaux dont il a été question, devait être conservée au greffe de la justice de

1. Dans les professions et industries où elles sont employées, les femmes pouvaient être désignées comme délégués des parties — non comme arbitres — sous réserve d'être de nationalité française.

paix qui en délivrait expédition sans frais à chacune des parties et en adressait ampliation au ministre du Commerce et de l'Industrie par l'intermédiaire du préfet. Enfin, aucune sanction d'aucune sorte n'était ordonnée sauf celle, toute platonique, de l'appel à l'opinion publique. A cet effet, la publicité de l'affaire et de son résultat était soigneusement organisée, quoique de manière assez peu efficace. La demande de conciliation et d'arbitrage, le refus ou l'absence de réponse de la partie adverse, la décision du comité de conciliation et celle du ou des arbitres devaient être notifiées par le juge de paix aux maires de toutes les communes touchées par le différend. Ceux-ci en assuraient la diffusion par affichage aux emplacements réservés aux publications officielles. Par ailleurs et pour plus de sûreté, les parties étaient autorisées à faire reproduire et afficher les mêmes documents, à leurs frais, mais avec dispense du timbre.

Ces dispositions sont intéressantes non pas seulement parce que le législateur s'y est, tacitement au moins, référé en votant l'article 2 de la loi de 1909, mais surtout parce que le Gouvernement s'en est directement inspiré dans l'élaboration des différents textes d'application de cette loi. Compte tenu de l'adaptation nécessaire des institutions au milieu maritime et de leur perfectionnement progressif avec le temps, la mission de conciliateur attribuée à l'administrateur de l'Inscription maritime, depuis le premier projet du décret de 1910 jusqu'au règlement de 1938, est très proche des fonctions imparties au juge de paix par la loi de 1892. Il sera aisé de le constater au cours de cette étude, mais auparavant, il faut retracer les circonstances qui précédèrent, provoquèrent et entourèrent le vote de la loi du 22 juillet 1909.

*Section I.***Les grèves de 1904 et les remèdes proposés.**

Les grèves qui, depuis 1899, se succédaient avec une constance inquiétante parmi les marins et ouvriers du port de Marseille, n'étaient pas sans avoir une répercussion profonde sur la situation économique de l'Algérie et suscitaient une émotion considérable chez les producteurs de la colonie.

Comme pour tous les pays neufs, le commerce extérieur occupait dans la vie économique de la possession une place primordiale. Or, sur un chiffre total voisin de 700 millions, les échanges avec la France se montaient à près de 600. Déjà à cette époque, la proximité géographique, le développement de relations maritimes déjà anciennes et, par-dessus tout, le jeu des tarifs douaniers faisaient, d'une part, que l'Algérie trouvait dans la métropole un marché privilégié et sans substitut possible pour sa production agricole, et, d'autre part, que dépourvue de toutes industries du second degré, elle demandait à la France presque tous les produits fabriqués et les denrées alimentaires dont elle avait besoin. En bref, les cinq sixièmes des ventes de la colonie, et les six septièmes de ses achats se faisaient en France, et tout indiquait que cette dépendance économique déjà étroite irait en se resserrant encore à l'avenir.

Ce commerce, dont la loi du 2 avril 1889 avait réservé le monopole au pavillon national, se faisait presque exclusivement par les ports méditerranéens, et notamment par Marseille, qui en était devenu, pour ainsi dire, le point d'appui. Par suite, en effet, de certaines circonstances, la

flotte marchande chargée du trafic franco-algérien s'était trouvée concentrée entre les mains d'un petit nombre d'entreprises de navigation ayant à Marseille à la fois leur siège social et leur port d'attache. Dans ces conditions, toute grève maritime surgissant sur cette place provoquait dans toute l'Algérie des répercussions que les autres pays et la métropole même ignoraient. L'immobilisation des navires marseillais, l'arrêt des opérations de déchargement dans les ports méditerranéens ne gênaient les autres colonies françaises et les pays étrangers en relations avec le grand port que partiellement, pour une proportion relativement modeste de leurs échanges et dans la mesure où ils n'avaient pu trouver d'autres transports, d'autres fournisseurs ou d'autres marchés. Ils ne diminuaient le trafic entre Marseille et les autres ports métropolitains, soumis également au privilège du pavillon, que jusqu'à concurrence du tonnage enlevé par le chemin de fer et la navigation intérieure aux bâtiments de mer. Pour l'Algérie, la situation était autrement grave. La question des déplacements individuels et des relations postales laissée de côté, les mêmes phénomènes avaient pour conséquence l'arrêt pur et simple de presque tout le commerce de la colonie et, par suite, l'engorgement de sa production. Pour un pays neuf, encore dépourvu de capitaux et payant ses achats avec le produit de ses ventes, c'était à brève échéance la ruine complète et la misère généralisée. Aussi la simple menace d'une grève à Marseille, par le risque de mévente qu'elle entraînait, provoquait de l'autre côté de la Méditerranée un malaise que traduisait le ralentissement immédiat des transactions.

Or, au cours de l'année 1904, deux grèves importantes interrompirent, pendant un mois chacune, du 22 avril au 20 mai et du 23 août au 8 octobre, le trafic du grand port de

Provence. Au moment où la première éclata, la campagne des primeurs battait son plein, promettant d'être des plus fructueuses. Aussitôt la cessation des services réguliers, la cueillette des légumes fut limitée aux besoins de la consommation locale. Puis les maraîchers cherchèrent d'autres moyens d'écoulement. Certains songèrent alors à faire passer les envois de primeurs à destination de la métropole par l'Espagne où des navires battant pavillon étranger iraient les transporter. Une expérience fut tentée. Par suite des difficultés soulevées par la douane française pourtant avertie de l'expédition, les produits furent frappés à leur entrée en France de deux taxes exigées, l'une pour les légumes verts exportés d'Espagne en France, l'autre pour les marchandises d'origine extra-européenne importées d'entrepôts européens¹. En outre, les colis restèrent en route beaucoup plus longtemps qu'il n'avait été prévu. Aussi arrivèrent-ils à Paris en mauvais état, et leur contenu à demi-avarié ne s'écoula qu'au prix d'énormes rabais. Malgré le remboursement du montant de la seconde taxe, finalement consenti par le ministre des Finances sur la demande pressante du gouverneur général de l'Algérie, l'opération se soldait par une perte considérable pour l'expéditeur. Devant un tel résultat, courtiers et colons furent d'accord pour ne pas faire de nouvelle tentative.

Tout trafic étant donc suspendu, les primeurs auraient dû être offerts en abondance sur les marchés de la colonie ; mais, d'une part, la consommation locale n'était pas assez importante pour absorber toute la récolte, et, d'autre part, producteurs et expéditeurs escomptaient un rétablissement rapide des transports maritimes à destination de la France.

1. Alors que la douane espagnole avait très courtoisement accordé le transit en franchise.

Aussi les apports sur les marchés furent limités aux besoins courants, ce qui permit d'éviter l'effondrement des cours de vente. Cependant, à l'annonce d'une reprise prochaine des relations avec la métropole, les maraîchers envoyèrent bientôt à Alger de grandes quantités de légumes verts dans l'espoir de les voir partir vers Marseille. Aucun changement n'étant intervenu dans la situation, ils durent exposer leurs produits sur les différents marchés de la ville. Là, malgré des offres de vente à vil prix, leurs marchandises ne trouvèrent pas preneur, et une très grosse partie en fut jetée ou donnée en pâture aux animaux. Le préjudice ainsi causé aux Algériens par la première grève de 1904 fut énorme; il s'ensuivit un découragement général qui se traduisit en plusieurs endroits par une réduction importante des cultures maraîchères¹.

Les transactions commerciales avaient repris leur cours normal, lorsqu'en juillet des bruits de grève recommencèrent à circuler à Marseille. C'était l'époque des raisins primeurs, produit dont certaines régions algériennes, comme Guyotville, s'étaient fait une spécialité, et qui constituait presque leur unique ressource. On conçoit le malaise qu'occasionna l'éventualité d'un arrêt des communications maritimes. L'acheteur était hésitant et paraissait peu enclin à traiter; il fallut cependant réaliser sous peine de compromettre la récolte qui menaçait de se gâter. Les viticulteurs se virent imposer des cours léonins et subirent une sérieuse diminution des profits qu'ils étaient en droit d'espérer.

Enfin, le 23 août, éclatait la seconde grève de l'année, qui devait infliger à l'Algérie tout entière des pertes encore plus considérables que la première. Quelques chiffres suf-

1. De 30 à 50 % en Oranie.

firont à en indiquer l'importance. Pendant les cinquante-cinq jours qu'elle dura environ, le mouvement des navires dans les ports algériens accusa une diminution de 302 bâtiments représentant 195.310 tonnes de marchandises; au cours de la même période, les recettes de l'octroi de mer fléchirent de 336.569 francs par rapport à la période correspondante de l'exercice 1903, tandis que celles des chemins de fer accusaient une baisse de 245.000 francs, somme dont l'importance menaçait l'équilibre du compte de la garantie d'intérêt. L'exportation des principaux produits de la colonie se trouva réduite dans les proportions suivantes, calculées sur la base de l'année 1902 : céréales 27,8 %; orge : 19,7 %; avoine 24,2 %. Pour les vins, la diminution s'éleva à 30,2 % sur la campagne de 1903. Enfin, les expéditions de moutons furent supprimées, sauf à Alger, où le fret monta de un à trois francs par tête, alors qu'à Marseille les arrivages tombaient de 80.000 à 6.000 bêtes par semaine¹.

Mais ces chiffres ne traduisent, en quelque sorte, que les conséquences les plus apparentes de la grève. Il ne faut pas oublier des faits qui, pour être moins frappants, n'en contribuèrent pas moins à paralyser la vie économique de l'Algérie : les retards, pertes, avaries et vols résultant d'un séjour prolongé dans des entrepôts encombrés, les frais anormaux de magasinage, la surélévation du prix des frets, la gêne des approvisionnements, la pénurie des denrées ali-

1. Ces chiffres sont empruntés avec l'exposé des faits qui les précèdent, au rapport de M. le gouverneur-général Jonnart, en date du 16 novembre 1904 (publié intégralement dans la circulaire n° 231 du 19 décembre 1904 du Comité central des armateurs de France), au rapport déposé par M. Vel-Durand le 17 février 1905 au nom de la commission spéciale des grèves maritimes (*J. O.*, 19 mars 1905, p. 1749 et suiv.), et au rapport de M. Jules Legrand, député, sur le budget spécial de l'Algérie pour 1905 (*J. O.*, 1905, Documents parlementaires, annexe 2124, III^e section, chap. II, p. 394).

mentaires (sucre, beurre, fromages, conserves, salaisons, alcools), le défaut de matières de première nécessité (bois, ciment, tissus, coton, papier, etc.) provoquant le chômage de nombreux ouvriers et employés, enfin l'attente énervante et coûteuse des passagers et l'insuffisance des relations postales. Par ailleurs, la métropole pâtissait, quoique dans une mesure infiniment moindre, d'un tel état de choses; il s'était, en effet, produit sur les marchés français un renchérissement appréciable des produits ordinairement importés, en totalité ou en partie, d'Afrique du Nord. Mais le mécontentement en France ne se pouvait comparer avec l'état d'esprit qui régnait en Algérie. « Partout frappés dans leurs intérêts, ébranlés dans leur confiance, les Algériens réclamaient la sécurité des transports, avec autant de force, si l'on peut dire, que celle de leurs vies et de leurs biens, et ils n'étaient pas éloignés de penser que le Gouvernement la leur devait¹. »

Les grèves des inscrits marseillais avaient tout de même eu un certain retentissement dans l'opinion publique métropolitaine que leur renouvellement inquiétait. Ce retentissement avait eu son écho au Parlement devant lequel le Gouvernement avait déposé un projet de loi l'autorisant, en cas d'événements ayant pour effet d'interrompre les relations maritimes entre les ports d'Algérie et ceux de la métropole, à suspendre le monopole du pavillon.

Les représentants de la colonie, de concert avec le gouverneur général, venu spécialement à Paris, avaient alerté les pouvoirs publics sur les conséquences désastreuses pour l'Algérie de ces perpétuelles interruptions du trafic maritime franco-algérien. De retour en Afrique du Nord, le gouverneur général, qui était alors M. Jonnart, se livra, sur la demande du président du Conseil des ministres, à une

1. Rapport de M. le gouverneur général Jonnart.

enquête sur les moyens de prévenir et supprimer ces grèves, mortelles pour la production et les échanges algériens. Il consigna les résultats de cette enquête menée auprès des groupements professionnels intéressés, Chambres de commerce et d'agriculture, syndicats de colons et de courtiers, etc., dans un rapport en date du 16 novembre 1904. Après avoir indiqué dans ce document, avec toute la précision désirable, les remèdes qui lui paraissaient les meilleurs et sur lesquels nous reviendrons, M. Jonnart concluait à l'utilité de constituer dans le plus bref délai la commission proposée par le ministre du Commerce au cours même de la seconde grève. Cette commission réunirait les délégués des divers départements ministériels pour élaborer « le plan d'un régime propre à protéger efficacement la colonie contre le retour d'événements analogues à ceux dont elle venait de souffrir à deux reprises en un peu plus de six mois ».

Le Gouvernement fit droit à cette demande et un décret du 17 décembre 1904 institua la commission interministérielle en question dont il désigna en même temps les membres¹. La commission tint sa première séance le 22 décem-

1. Cette commission comprenait, sous la présidence de M. Vel-Durand, conseiller d'Etat,

— pour le ministère de l'Intérieur : le directeur de l'administration départementale et communale, le chef des services algériens et le chef-adjoint du cabinet du ministre;

— pour le gouvernement général de l'Algérie : le directeur de l'agriculture, du commerce et de la colonisation au gouvernement général et le directeur de l'office de l'Algérie à Paris;

— pour le ministère de la Marine : le directeur de la marine marchande, le sous-directeur du personnel de la flotte, le sous-directeur du service administratif de la flotte et l'administrateur de l'établissement des invalides de la marine;

— pour le ministère du Commerce et de l'Industrie : le directeur du commerce et de l'industrie et le directeur du travail;

— pour le sous-secrétariat des Postes et Télégraphes : le directeur de l'exploitation postale;

— pour le ministère des Finances : le directeur général des douanes et un administrateur de cette direction;

bre. A cette occasion, elle prit connaissance du rapport du gouverneur général Jonnart, qui devait servir de base à ses travaux et dont elle devait finalement ratifier la plupart des propositions. Considérant l'intérêt qui s'attachait à ce qu'elle formulât le plus tôt possible des conclusions fermes, la commission décida de se subdiviser en trois sections, entre lesquelles les questions à examiner furent réparties de la manière suivante :

Première sous-commission : réforme de l'Inscription maritime; grève des dockers; protection de la liberté du travail.

Deuxième sous-commission : liberté du pavillon; levée temporaire du monopole du pavillon; emprunt du territoire étranger.

Troisième sous-commission : transports de l'Etat; réquisition du matériel du concessionnaire; déconcentration des compagnies de transports maritimes; encouragement à l'armement local.

Le travail ainsi distribué, les sous-commissions se mirent immédiatement à l'œuvre pour rechercher avec soin « les différentes réformes tant d'ordre législatif que d'ordre administratif, aussi bien générales que locales, qui pouvaient sinon garantir définitivement l'Algérie contre tout retour du danger passé, du moins en atténuer, dans la plus large mesure, la gravité¹ ». Ces recherches devaient durer un peu

— pour le ministère des Travaux publics : le directeur des routes, de la navigation et des mines;

— enfin, deux maîtres des requêtes au Conseil d'Etat.

Un décret du 25 mars 1905 devait ajouter à cette liste le chef des services tunisiens au ministère des Affaires étrangères.

1. Rapport Vel-Durand. Exposé des décisions de la commission, § 1, *J. O.*, p. 1750.

plus de deux mois, à l'issue desquels M. Vel-Durand, conseiller d'Etat, président de la commission, remit au nom de celle-ci au ministre de l'Intérieur un rapport d'ensemble résumant les conclusions auxquelles avaient abouti, chacune dans le domaine qui lui avait été assigné, les différentes sous-commissions. Ce document, daté du 16 février 1905, avait pour but, ainsi qu'il le disait lui-même, d'offrir « au Gouvernement, en toute hypothèse et à chaque phase du conflit, une solution pratique, conciliant tous les intérêts en présence, à savoir ceux du travail, ceux du commerce et ceux du Trésor, sans porter atteinte à aucun droit ». Ainsi qu'il a été dit, les remèdes préconisés dans le rapport Vel-Durand diffèrent peu des propositions formulées par M. Jonnart, que la commission a repris dans leur ensemble en les classant et coordonnant dans le but indiqué ci-dessus. Ces solutions sont très diverses. Seules seront étudiées ici celles qui se rattachent à la prévention et au règlement des conflits du travail maritime ; des autres, on fera simplement mention, le plan suivi étant d'ailleurs celui même du rapport.

Au moment où une grève maritime menace ou vient de se déclarer, le premier devoir du Gouvernement, aux termes du rapport, est d'assurer aussi complètement que possible et par tous les moyens à sa disposition, la liberté du travail, le droit au travail étant aussi respectable que le droit à la grève. Concurrément à ces mesures, les pouvoirs publics doivent, par l'organe de leurs représentants locaux, inviter les parties en conflit à un essai de conciliation amiable. Si cette invitation est repoussée ou si la tentative n'aboutit pas le Gouvernement doit, par tous modes de persuasion possibles, amener les adversaires en présence à l'arbitrage et même, au besoin, mettre celle des parties sur laquelle il

a le plus directement action en demeure d'y recourir. Lorsqu'il est déferé à ces conseils, aucune difficulté : le conflit entre dans la voie de solution. Dans le cas contraire, la situation s'aggrave, car les communications risquent d'être interrompues ou, si elles le sont déjà, de le demeurer longtemps. Les pouvoirs publics se trouvent alors dans la nécessité d'agir par eux-mêmes. « L'Etat est, en effet, préposé à la gestion des intérêts généraux, et le Gouvernement doit faire toute diligence pour écarter, dès qu'ils se présentent, tous les dangers qui peuvent les menacer¹. » Et, ici, se pose la question de l'arbitrage obligatoire.

La commission partait du principe que « l'arbitrage étant la solution pacifique par excellence, le Gouvernement ne saurait trop y engager le commerce et l'industrie à y faire appel ». A plus forte raison pouvait-il imposer aux parties qui traitent avec lui l'obligation juridique d'y recourir dans les conditions déterminées par la loi du 27 décembre 1892. La convention fait la loi des parties; il est donc loisible à l'Etat de subordonner l'octroi d'une concession de service public à telle obligation qu'il jugera devoir introduire dans le contrat.

D'autre part, dans une grève maritime, l'entreprise de navigation concessionnaire est la seule des parties en cause qui soit tributaire de l'Etat. Le personnel navigant ne dépend en fait que de la compagnie seule, malgré le régime de l'Inscription maritime. Pour confier à une entreprise privée le soin d'assurer l'exécution d'un service public déterminé — en l'espèce, le transport de la poste — l'Etat n'en demeure pas moins responsable, en dernière analyse, de cette exécution. Dès lors, l'intérêt général lui-même

1. *Ibid.*, § 4, J. O., même page.

exigeait l'insertion, dans les cahiers des charges qui fixaient les droits et les obligations des compagnies concessionnaires, d'une clause rendant l'arbitrage obligatoire.

Et la commission examinait si une telle mesure pouvait être envisagée dès maintenant. Les conventions en cours n'expirant qu'en 1908, il lui paraissait dangereux d'attendre leur renouvellement pour entrer dans la voie indiquée; elle émettait donc l'avis que le Gouvernement fasse dès maintenant de cette obligation un avenant aux contrats en cours. Et elle proposait à l'administration postale un texte à soumettre aux entreprises concessionnaires¹.

La question préjudicielle de l'arbitrage obligatoire étant réglée, le rapport, sans même faire allusion aux règles de cette procédure puisqu'elle devait se dérouler dans le cadre de la loi de 1892, passait aux sanctions du refus d'arbitrage, ce refus pouvant émaner, soit des personnels navigants, états-majors ou équipages, soit des compagnies elles-mêmes. A cette hypothèse, la commission assimilait, à juste titre, le rejet de la sentence arbitrale après le prononcé de celle-ci.

En cas de difficultés provenant des officiers ou des marins, la commission préconisait deux ordres de mesures

1. La clause proposée était ainsi conçue : « Si l'exécution des services vient à être interrompue par suite d'un différend d'ordre collectif survenu soit entre le concessionnaire et son personnel, soit entre les différentes catégories de ce personnel, le concessionnaire est tenu de soumettre l'objet du différend dans les vingt-quatre heures à un comité de conciliation et, à défaut d'entente dans ce comité, à un conseil d'arbitrage dans les conditions prévues par la loi du 27 décembre 1892. »

On verra par la suite que des dispositions de cet ordre furent introduites quelques années plus tard dans les contrats qui liaient à l'Etat les compagnies de navigation concessionnaires de lignes postales. Elles furent généralisées en 1934 et imposées à toutes entreprises maritimes désireuses de bénéficier des subventions de l'Etat. Cf. à ce sujet, *infra*, chap. IV, p. 138 et 139, notamment note 1, et chap. VI, p. 208 et suiv.

résultant de l'action combinée de l'Etat et des entreprises de navigation. En ce qui concerne tout d'abord le personnel subalterne, deux solutions étaient possibles : ou bien les marins s'obligeraient, par un article inséré dans le rôle d'équipage et reproduit dans le contrat d'engagement, à se laisser réquisitionner quand l'intérêt du service public l'exigerait, ou bien le Gouvernement mettrait à la disposition des compagnies des équipages militaires¹. Pour prévenir les grèves des états-majors, la commission recommandait également deux moyens. En premier lieu, afin de s'assurer le concours permanent de leurs officiers, les entreprises considérées pourraient stipuler, dans les conventions qu'elles signent avec eux, une clause les obligeant expressément à recourir à l'arbitrage avant toute cessation de travail et à se soumettre ensuite à la décision arbitrale. En outre, l'Administration de la Marine, avant de délivrer leur diplôme aux candidats ayant satisfait aux épreuves et conditions exigées pour les brevets d'officiers au cabotage ou au long cours, devrait leur faire souscrire l'obligation de satisfaire aux réquisitions que l'Etat pourrait avoir à leur adresser dans certains cas déterminés². Si, enfin, le conflit

1. Pour prévenir les difficultés de service qui pourraient résulter des répugnances des marins de la flotte de guerre à se trouver sous les ordres des états-majors des navires de commerce, la commission, entrant dans les détails d'application, conseillait l'embarquement des gradés auxquels les marins de la flotte sont habitués à obéir, pour servir d'intermédiaire dans les transmissions des ordres. Quant à la rémunération des personnels de l'Etat ainsi mis à la disposition des compagnies, le rapport stipulait qu'elle ne pourrait être inférieure ni à leur rétribution sur les bâtiments de l'Etat, ni aux taux d'engagement pratiqués au moment de la grève, ni aux tarifs arrêtés par la sentence arbitrale, le plus avantageux de ces trois barèmes devant leur être appliqué à compter de l'embarquement.

2. Une telle mesure se légitimait parfaitement. Il ne faut pas oublier qu'à bord, le capitaine n'est pas seulement le représentant de l'armateur, mais aussi celui de l'Etat. C'est, en effet, à ce titre qu'il est investi des fonctions de juge, de juge d'instruction, d'officier de police judiciaire (sans même être tenu à la prestation de serment), d'officier de l'état civil et d'officier ministériel. Comme le constatait la commission, sa profession est probablement celle où l'Etat délègue la plus grande part de l'autorité publique.

prenait une telle acuité que les états-majors méconnaissent leurs engagements, il resterait au Gouvernement, devant la nécessité de pourvoir au service public, à faire commander par des officiers de la marine militaire les navires des compagnies touchées par la grève.

Il se pouvait aussi que le refus d'arbitrage ou le rejet de la sentence arbitrale fût le fait des entreprises de navigation. Avec le régime de l'arbitrage rendu obligatoire pour elles, une telle attitude de leur part équivaldrait à une violation du contrat de concession et il était naturel qu'une sanction vînt marquer ce manquement aux obligations consenties. Dans ces conditions, la commission estimait que, le refus des compagnies entraînant l'inexécution du service public dont l'intérêt général exigeait la reprise immédiate, l'Etat était fondé à prendre l'initiative de rétablir lui-même les communications, « et cela aux lieux et places, aux risques et périls du concessionnaire, après avoir dûment réquisitionné son matériel et ses approvisionnements ». La sanction devait résulter en l'espèce de ce que l'exploitation par l'Etat aurait lieu aux frais et risques de l'entreprise. Toutefois, une exception à cette quasi-pénalité était prévue au cas où le refus soit de l'arbitrage, soit de la sentence arbitrale serait le fait du personnel navigant.

L'idée de la réquisition, assez neuve et audacieuse pour l'époque, avait rencontré beaucoup de faveur en Algérie où plusieurs assemblées locales s'étaient prononcées en sa faveur. C'était là une conception justifiable. Les entreprises concessionnaires sont des entreprises privées, propriétaires de leur matériel; elles ne participent au service public que dans la mesure fixée par la convention qui les lie à l'Etat. Pour les compagnies de navigation, cette convention, qui était en l'espèce celle du 16 décembre 1896, prévoyait bien, à

l'article 112, le droit de réquisition au profit de l'Etat sous forme de remise des bâtiments avec le matériel et les approvisionnements, mais seulement pour le temps de guerre. En période normale, les pouvoirs de l'Etat se bornaient simplement à la faculté de faire exécuter des transports extraordinaires de troupes ou de matériels (art. 116) par voie d'achat, de prise de fret ou de réquisition proprement dite, à empêcher le départ d'un paquebot qui compromettrait le service postal ou la sécurité des personnes, et à assurer le transport des dépêches par un nolisement aux frais et risques des concessionnaires (art. 33). D'autre part, l'inexécution partielle ou totale d'un voyage entraînait une retenue correspondante sur la subvention; la faute des concessionnaires, des amendes de retard (art. 100); leur impuissance, non pas leur mise en régie, mais la résiliation du contrat de concession. En résumé, avec les conventions en vigueur, il n'y avait donc pas place en cas de grève, même du fait de la compagnie, ni pour la réquisition, ni pour la mise en régie, bien que l'article 224 du cahier des charges, appliquant l'article 1144 du Code civil, donne au Gouvernement le droit, en cas d'inexécution du service, de le faire assurer aux frais du concessionnaire.

Dans son rapport, le gouverneur général Jonnart avait demandé que les contrats des futures concessions de lignes maritimes postales d'Algérie et de Tunisie fussent complétés par une clause autorisant expressément l'Etat à réquérir, en toutes circonstances, le matériel et les approvisionnements des entreprises concessionnaires. Entrant dans ces vues, la commission proposait l'adjonction à l'article 24 du cahier des charges, d'une disposition spéciale que l'Administration des Postes devrait s'efforcer de faire admettre par les compagnies comme sanction des procé-

dures d'arbitrage, sans attendre le renouvellement des conventions. Son texte posait d'abord le principe de la réquisition et réglait ensuite les conditions d'application de cette mesure, justifiée par le refus du concessionnaire d'accepter l'arbitrage ou la décision arbitrale. En voici d'ailleurs l'énoncé intégral :

« Lorsque le retard dépasse vingt-quatre heures, le commissaire du gouvernement, son délégué, ou, à son défaut, le contrôleur des services maritimes postaux — (c'est-à-dire les représentants de l'Etat auprès de la compagnie) — peuvent, le concessionnaire ou son représentant entendu, prendre les mesures nécessaires pour le service. Ces mesures comprennent au besoin la réquisition du matériel naval, des approvisionnements et, s'il y a lieu, des équipages. Tous les frais qui en résultent, sauf au cas où le personnel aurait refusé soit l'arbitrage, soit la sentence arbitrale, sont mis à la charge du concessionnaire. Il sera procédé, pour l'inventaire du matériel requis par l'Etat et pour l'évaluation des dommages, conformément à la loi sur les réquisitions militaires.

« Dans le cas où le concessionnaire n'aurait pas demandé ou accepté l'arbitrage, ou aurait refusé de se soumettre à la sentence arbitrale, l'exploitation aurait lieu à ses risques et périls; il n'aurait alors droit à aucune indemnité et resterait responsable envers l'Etat de l'excédent des dépenses sur les recettes. »

Les conséquences du refus des compagnies se trouvant conjurées par la réquisition du matériel d'exploitation nécessaire, l'autorité requérante devait essayer d'assurer l'armement des navires en invitant le personnel navigant demeuré à bord, officiers et marins, à ne pas abandonner le travail. Si cette invitation demeurerait sans effet, elle pouvait

user de la réquisition prévue dans la disposition précitée. Pareille mesure devait être également prise pour assurer la continuité des services pendant le déroulement de la procédure arbitrale qui pourrait demander un certain temps¹. Dans cette hypothèse, les avantages découlant de la décision définitive devraient être garantis avec effet rétroactif au personnel embarqué, notamment en ce qui concerne les augmentations éventuelles de salaires qui lui seraient payées par voie de rappel à dater du jour de l'ouverture du conflit.

A côté de ces moyens se rattachant à l'arbitrage, la commission en proposait plusieurs autres de caractère très différent. Parmi ceux-ci il en est certains dont il faut dire quelques mots, parce qu'ils devaient être repris à l'occasion des grèves de 1909 et dominer toute la discussion de la loi qui institua, à titre particulier, la conciliation et l'arbitrage dans la marine marchande.

La commission, en effet, ne s'était pas seulement contentée de rechercher les moyens propres à assurer la continuité du service public; il lui avait paru utile, pour répondre aux préoccupations légitimes du gouverneur général de l'Algérie, d'aviser à toutes les possibilités de maintenir entre la métropole et sa colonie des relations normales. Or, malgré leur utilisation successive, tous les procédés qu'elle avait étudiés pouvaient être impuissants ou insuffisants. Impuissants, ils entraînaient l'interruption

1. C'était l'application à la marine marchande d'une mesure traditionnelle dans l'industrie minière. Les mineurs en grève ont toujours consenti à ce qu'un certain nombre d'entre eux continuent à descendre dans la mine pour sauvegarder celle-ci contre les éboulements et les infiltrations qui pourraient compromettre l'extraction et les priver de leur gagne-pain après le règlement du conflit. La commission formulait l'espoir que les marins seraient assez raisonnables pour laisser certains parmi eux maintenir une certaine activité des transports maritimes en vue d'empêcher les conséquences, dommageables pour tout le monde, d'un arrêt complet des communications.

totale des communications franco-algériennes; insuffisants, ils en provoquaient l'interruption partielle. Même dans ces hypothèses cependant, le Gouvernement pouvait encore venir en aide à l'Algérie par l'emploi de deux mesures se complétant l'une l'autre : d'abord en permettant le trafic entre la France et l'Afrique du Nord au pavillon étranger, puis en ouvrant les frontières terrestres métropolitaines aux marchandises algériennes acheminées à travers des pays étrangers, Espagne ou Italie en l'occasion. D'après les lois des 17 juillet 1867 (loi douanière) et 2 avril 1889 (loi instituant le monopole du pavillon), les produits algériens ne pouvaient être admis en franchise dans un port français que s'ils y parvenaient en droiture et sous pavillon national. Mais dans l'espèce, le trajet se divisait en deux tronçons : un tronçon maritime auquel s'ajoutait un tronçon terrestre.

En ce qui concerne le trajet par mer, si seule la corporation des dockers cessait le travail, il n'y avait aucune raison que le transport ne s'effectue pas sous pavillon national. Par contre, lorsque les inscrits maritimes se mettaient en grève, que le mouvement ait ou non gagné les dockers, il apparaissait à la commission que le commerce algérien devait pouvoir recourir au pavillon étranger, puisque toute navigation française était suspendue. Une telle faculté n'aurait pas porté atteinte à la loi de 1889. En effet, le privilège édicté par ce texte ne visait que l'intercourse entre la France et l'Algérie et ne pouvait être étendu au trafic entre l'Algérie et l'Espagne et l'Italie. D'autre part, la loi de 1889 n'excluait pas rigoureusement de la franchise les produits algériens qui n'auraient pas été transportés par navires français : elle ne fixait absolument aucune restriction à cet égard. Pour ce qui est du trajet par terre, l'interruption du transport en droiture résultant du déchar-

gement dans un port étranger se heurtait à la loi de 1867. Mais le n° 59 des observations préliminaires au tarif douanier alors en vigueur autorisait l'administration à passer outre l'irrégularité, lorsque cette irrégularité résultait d'un cas de force majeure dûment prouvé. Or, l'impossibilité constatée de débarquer en France constituait indiscutablement un fait indépendant de la volonté des expéditeurs d'outre-mer, et par là-même un cas de force majeure. Aussi la commission proposait aux pouvoirs publics d'autoriser, en cas de grève maritime, l'admission en franchise des produits algériens transportés sous pavillon étranger d'un port nord-africain à un port européen, puis dirigés sur la France en transit par terre, sans avoir été entreposés dans le pays tiers. Pour éviter toute fraude, la douane algérienne munirait au départ ces marchandises de permis de sortie descriptifs indiquant leur provenance, et d'après lesquels la douane métropolitaine opérerait sa vérification à la frontière. Une telle solution présentait les avantages suivants :

— Respect des intérêts du Trésor puisque, les marchandises algériennes bénéficiant normalement de la franchise à leur entrée sur le territoire français, peu importe aux finances publiques leur point d'arrivée.

— Défense des intérêts de la colonie qui reçoivent satisfaction.

— Maintien de la neutralité des pouvoirs publics vis-à-vis des parties en conflit, le Gouvernement ne faisant que prendre les mesures nécessaires à la sauvegarde des intérêts dont il a la charge, sans agir contre personne¹. Le seul fait qu'il engagerait sa responsabilité pour cette mesure suf-

1. La solution douanière en question avait été proposée à la commission qui l'avait adoptée, par le Comité central des armateurs de France. Aucune difficulté n'était donc à redouter de la part de l'armement.

firait, par ailleurs, à protéger les intéressés contre tous abus à redouter.

Mais il était à craindre qu'en présence des dispositions formelles des lois de 1867 et 1889, le Gouvernement hésite à adopter ces solutions qui devraient, pour aboutir, faire l'objet d'un projet de loi au vote aléatoire. En prévision de cette circonstance et à raison de l'urgence, la commission inclut dans son rapport un projet législatif pouvant être soumis sans délai à la Chambre des députés sous la forme d'un article additionnel à la loi de finances alors en discussion¹.

Bien que la commission ait fait figurer ce texte parmi ceux qui, à la fin du rapport d'ensemble présenté par son président, résumaient ses propositions, il ne reçut aucune suite. Aucun des remèdes préconisés dans le document exposant ses conclusions ne fit l'objet d'une mesure d'ap-

1. Le projet de la commission était ainsi rédigé : « Le Gouvernement est autorisé à admettre exceptionnellement au bénéfice de leur origine, les produits algériens, tunisiens ou français qui, par suite de l'interruption dûment constatée des relations normales entre la France et l'Algérie ou la Tunisie, ne pourraient être importés en France, en Algérie ou en Tunisie dans les conditions réglementaires.

« La constatation de l'interruption des relations normales entre la France et l'Algérie ou la Tunisie sera faite par les services compétents et notifiée au public quarante-huit heures après par décret rendu en Conseil des ministres. Le rétablissement des relations normales sera constaté et notifié de la même manière.

« L'autorisation donnée au Gouvernement par le paragraphe 1^{er} du présent article, cessera d'être valable dix jours après la date du décret annonçant la reprise des relations normales. »

Et le rapport relatant les travaux de la commission commentait ces dispositions de la manière suivante : « Le texte de la commission donne au Gouvernement le moyen d'obvier à une grève d'inscrits, à une grève de dockers, et à la double grève des inscrits et des dockers. Il se concilie à la fois avec la législation du cabotage (acte de navigation de 1793 et loi du 2 avril 1889), avec la loi du 22 août 1791, visant l'emprunt du territoire étranger, et avec celle du 17 juillet 1867 relative à l'importation et droiture des produits algériens. Sans faire une brèche à aucun principe, il respecte à la fois les intérêts des ports et ceux de la marine marchande, ceux de la colonie et ceux du Trésor. »

plication. L'abstention du Gouvernement en la matière tient à l'hostilité que les moyens recommandés devaient rencontrer de la part des marins. Remis au début de la seconde quinzaine de février 1905 au ministre de l'Intérieur, le rapport de M. Vel-Durand ne fut publié au *Journal officiel* que d'assez mauvaise grâce, après plus d'un mois et sur l'initiative du Comité central des armateurs de France, soucieux de voir présenter à l'opinion les solutions possibles au problème des grèves maritimes. Le résultat de cette publication ne se fit pas attendre. Le lendemain de sa date, 1.500 inscrits maritimes réunis à Marseille protestaient contre le rapport et réclamaient le rejet de ses conclusions « comme contraires aux droits de l'homme et du citoyen ». Cette formule semble indiquer que les inscrits protestaient plutôt contre la partie du rapport relative à l'arbitrage obligatoire que contre la solution douanière et maritime adoptée par la commission sur la proposition du Comité des armateurs. A l'issue du meeting, une dépêche fut adressée par les inscrits marseillais au président du Conseil; elle était ainsi conçue : « Les syndicats maritimes de Marseille de tous grades et de toutes spécialités protestent énergiquement contre le projet de loi de la commission de l'Algérie et de la Tunisie, et invitent le Gouvernement à ne pas lui donner suite. »

Pour ne pas soulever de nouveaux incidents, les pouvoirs publics s'inclinèrent. La situation demeura donc en l'état et aucune mesure n'intervint pour empêcher le renouvellement de grèves analogues à celles de 1904. Cette attitude de passivité, si elle se justifiait politiquement, pouvait apparaître comme un encouragement à l'action violente. Tôt ou tard, la pression des événements imposerait des mesures semblables à celles devant lesquelles le Gou-

vernement venait de reculer. Il ne devait s'agir, en effet, que d'un délai.

Section II.

Les incidents de 1909, la sentence Ditte et le vote de la loi du 22 juillet.

Pendant les années 1905 à 1908, il y eut bien quelques grèves maritimes, mais relativement peu importantes et assez rapidement réglées. Il fallut attendre 1909 pour voir le retour d'un conflit comparable, par sa gravité, à celui de 1904.

Au mois de mars 1909 surgit à Marseille, entre la Compagnie des Messageries maritimes et ses équipages, un différend relatif à l'application de la loi du 17 avril 1907 sur la sécurité de la navigation et la réglementation du travail à bord des navires marchands. Le désaccord portait sur un assez grand nombre de questions dont la plupart furent résolues sans trop de difficultés, à la suite de pourparlers directs. Trois points restaient en discussion :

« 1^o Le repos hebdomadaire, c'est-à-dire un jour de repos par sept jours de travail, est-il dû à tous ceux qui ne sont pas équipages du pont ?

« 2^o Le repos, s'il n'a pu être accordé en raison des nécessités du service, doit-il être compensé soit par les allocations supplémentaires prévues au paragraphe 4 de l'article 28 de la loi du 17 avril 1907, soit par un nombre de jours de congé équivalant, avec solde, au port d'attache ou dans les escales ?

« 3^o Le décret du 20 septembre 1908 — règlement d'administration publique rendu conformément à la loi

de 1907 — est-il applicable à tous les bateaux de commerce au-dessus de vingt-cinq tonneaux de jauge brute et, dans la négative, qui a qualité pour faire l'organisation du service du bord prévu par l'article 6 du même décret, et en vertu de quels textes précis ? »

Le 23 avril 1909, devant l'impossibilité d'aboutir à une entente sur ces trois questions, l'administrateur délégué de la Compagnie des Messageries maritimes, d'une part, et les secrétaires des sections marseillaises appartenant aux fédérations professionnelles des personnels navigants (Union syndicale des marins du commerce, Confédération nationale des syndicats maritimes, Fédération nationale des syndicats maritimes) signèrent une adresse au ministre de la Marine pour lui demander de trancher le différend ou de désigner à cet effet un arbitre.

Le ministre, après examen des points litigieux, constata que le débat portait non sur des questions de fait, de nature à appeler normalement l'arbitrage, mais sur l'interprétation juridique de la loi du 17 avril 1907. Dans ces conditions, il lui parut plus indiqué de confier le règlement de l'affaire au Conseil d'Etat, « cette haute assemblée, dont la science et l'impartialité administrative sont reconnues de tous semblant particulièrement indiquée pour dire le droit¹ ». Sans se dérober aucunement à la demande qui lui avait été adressée, le représentant du Gouvernement chargea le préfet des Bouches-du-Rhône d'attirer l'attention des parties sur l'intérêt qu'elles pourraient avoir à solliciter de préférence l'interprétation de la loi sous la forme d'un avis du Conseil d'Etat. Le préfet devait leur annoncer,

1. *Journal officiel*, Débats parlementaires, Chambre, session ordinaire, première séance du 22 juin 1909, *J. O.* du 23 juin. Exposé des faits par le ministre de la Marine, p. 1564 *in fine*.

en même temps, si cette suggestion rencontrait de leur part un accueil favorable, que le ministre était prêt à provoquer d'urgence les délibérations des deux sections compétentes du Conseil. La Compagnie des Messageries maritimes fit connaître son adhésion le 6 mai; la section marseillaise de l'Union syndicale des marins et pêcheurs réunis de France, croyant probablement à un refus d'arbitrage de la part du ministre, et ce malgré la rectification catégorique apportée par le préfet, se déclara déliée de ses engagements antérieurs par un vote de son conseil en date du 10 mai¹.

Le conflit subsistait donc; il se généralisa rapidement. Le conseil de l'Union syndicale des marins et pêcheurs adressa à tous les armateurs du port de Marseille une lettre dans laquelle il précisait ainsi ses revendications :

1° Reconnaissance du droit à un repos ininterrompu de vingt-quatre heures tous les sept jours;

2° Compensation de ce repos, quand il ne pourrait être accordé, par le paiement d'une journée de travail;

3° Suppression, pour le personnel des machines, de l'heure de nettoyage que ce personnel considérait comme inutile et dangereuse;

4° Manutention du charbon par un personnel spécialisé;

5° Non désarmement des navires pendant la durée de leur séjour au port, lorsque cette durée est inférieure à un mois;

1. La raison donnée par l'Union était la suivante : M. Picard, ministre de la Marine, ayant autrefois participé comme membre du Conseil d'Etat à l'élaboration des règlements d'administration publique rendus en application de la loi de 1907, ne paraissait pas aux inscrits avoir l'indépendance et l'impartialité nécessaires pour arbitrer un conflit relatif à l'application de ladite loi. Il s'agissait en somme, si l'on peut dire, d'une récusation *ratione personae*. Auparavant, M. Thomson, député de l'Algérie, dont le nom avait été prononcé comme celui d'un arbitre possible, avait été récusé avant la lettre et pour d'autres raisons par les armateurs.

6° Application intégrale de la loi aux remorqueurs, sans distinction de tonnage;

7° Report de la solde et inscription au rôle d'équipage des suppléments alloués;

8° En ce qui touche spécialement les Messageries maritimes, engagement de la compagnie de ne plus embarquer sur ses paquebots des chauffeurs et soutiers arabes.

Parmi ces revendications, les unes se rattachaient à l'application de la loi de 1907, tandis que les autres en étaient indépendantes. Dans la première catégorie se rangeaient notamment celles qui concernaient le service des soutes à charbon, la tenue en état des machines, le repos hebdomadaire, toutes questions résolues par les articles 25 et 5 de la loi de 1907. La plus importante des demandes de la seconde catégorie était celle qui tendait à interdire le désarmement des navires dont le séjour au port n'excède pas un mois.

Aucun accord n'étant intervenu, les inscrits maritimes proclamèrent la grève et cessèrent le travail le 24 mai. Malgré les pressions exercées sur eux, les états-majors se refusèrent à suivre les équipages. En dépit des sollicitations réitérées qui leur furent adressées, les officiers affirmèrent en effet leur volonté expresse, non seulement de ne pas abandonner leurs postes, mais encore de continuer à naviguer avec tous les marins, civils ou militaires, mis à leur disposition. Cependant, quinze jours après la déclaration de grève, c'est-à-dire le 9 juin, les inscrits proposèrent à la Compagnie des Messageries maritimes l'arbitrage du Conseil supérieur de la navigation, sous réserve que la décision de cette assemblée serait immédiatement transformée en décret par le Gouvernement. La compagnie déclara ne pouvoir agréer cette proposition et s'en tenir au compromis du 23 avril.

De son côté, le Gouvernement, malgré son désir d'aider à la pacification, ne pouvait admettre le nouvel arbitrage suggéré par les inscrits. Le Conseil supérieur de la navigation, comme sa composition même l'indiquait, était, en effet, un organe essentiellement consultatif. Il n'apparaissait pas qu'un tel arbitrage rentrât dans ses attributions, et, d'autre part, on pouvait se demander comment on pourrait lui imposer une pareille mission si la majorité, voire simplement la minorité de ses membres s'y refusait. Une telle hypothèse n'était pas à écarter, car le Conseil comptait dans son sein les chefs de plusieurs maisons d'armement, ainsi que certaines personnalités du syndicalisme maritime représentant les inscrits, et il était douteux que les représentants des armateurs consentent, en acceptant de trancher le différend, à condamner l'attitude des Messageries maritimes. Par ailleurs, en admettant même qu'il s'y prêtât, le Conseil supérieur de la navigation, à raison même de cette composition, ne paraissait pas qualifié *a priori* pour remplir les fonctions de juge. Enfin, le Gouvernement, seul responsable de ses actes, ne pouvait s'engager par avance à codifier en décret des résolutions complètement inconnues de lui. Par contre, il se déclarait disposé à favoriser toutes tentatives faites pour apaiser le conflit, sans s'attacher aux règles de procédure arrêtées par les parties, pourvu qu'elles ne portent pas atteinte à sa liberté et à sa responsabilité, et il était prêt à encourager les initiatives locales qui, un mois après la déclaration de la grève, s'employaient encore à trouver les modalités d'une entente préalable à l'arbitrage souhaité.

En attendant le règlement du différend, l'Algérie se trouvait, par suite de l'arrêt des relations maritimes résultant de la grève, dans une situation en tous points compa-

nable à celle de 1904. Les premiers incidents avaient éclaté au moment de la récolte des primeurs et les expéditions à destination de la métropole étaient tombées au tiers de leur chiffre normal. Encore une assez forte proportion des envois était-elle arrivée avariée. Quant aux moutons, du 25 mai au 25 juin, le seul port d'Alger en avait embarqué près de 100.000 de moins que pendant la période correspondante de l'année précédente. Et le trafic des autres ports, Oran, Mostaganem, Bougie, Philippeville, Bône, accusait, toutes proportions gardées, des diminutions au moins aussi considérables. Dans ces conditions, il n'était pas étonnant que, par l'entremise de son gouverneur général et de ses représentants au Parlement, la colonie protestât énergiquement à Paris contre un état de choses qui lui était aussi préjudiciable.

Dès le 25 mai cependant, c'est-à-dire le lendemain de la déclaration de la grève, le Gouvernement avait déposé sur le bureau de la Chambre des députés un projet de loi dont l'article unique reprenait mot pour mot, en y ajoutant seulement une disposition supplémentaire, le projet déposé en des circonstances semblables, cinq années auparavant, le 14 juin 1904. Le nouveau texte autorisait le Gouvernement, « en cas d'événements graves, ayant pour effet d'interrompre les relations maritimes sous pavillon français entre un ou plusieurs ports de France et les ports d'Algérie ou réciproquement, à suspendre par décret rendu en Conseil des ministres, l'application de la loi du 2 avril 1889, en ce qui concerne les ports entre lesquels lesdites relations sont interrompues et pendant tout le temps que durera cette interruption ». En outre — et c'est là le paragraphe supplémentaire marqué de l'influence du rapport Vel-Durand — le Gouvernement recevait la faculté d'autoriser,

dans la même forme et par dérogation à l'article 1^{er} de la loi du 17 juillet 1867, « l'admission en franchise des droits de douane, des produits naturels et fabriqués originaires de l'Algérie, transportés en France pendant la même période, en empruntant le territoire étranger ».

Il n'était nullement question, dans ces dispositions, d'un recours quelconque à l'arbitrage. Cependant, au cours de l'examen du projet par la Commission des douanes de la Chambre, le président de celle-ci, M. Klotz, formulait le vœu que le Gouvernement usât de tout son pouvoir pour amener rapidement à un arbitrage et, parlant en son nom personnel, il ajoutait, qu'à son avis, le Gouvernement serait bien inspiré en déposant d'urgence un projet de loi rendant obligatoire l'arbitrage dans les conflits entre employeurs et employés bénéficiant d'avantages particuliers en vertu de lois spéciales, les sanctions à prévoir pouvant être en l'occasion simples et décisives. La commission, en plein accord avec son président, s'abstint cependant de proposer à ce sujet un projet de résolution, parce qu'elle estimait la question en dehors de sa compétence réglementaire. Il n'en subsistait pas moins « pour qui de droit » une « suggestion qui, si elle était écoutée, pourrait très utilement prévenir le retour de regrettables incidents dont souffrent non seulement les parties en conflit, mais encore certaines branches de l'industrie, du commerce et de l'agriculture, et en particulier l'Algérie et la Tunisie¹ ».

Le projet de loi, assez profondément modifié par la commission des douanes qui avait retenu certaines conclusions du rapport Vel-Durand, vint devant la Chambre le 22 juin

1. Rapport présenté au nom de la Commission des douanes de la Chambre par M. J. Thierry, député, sur le projet de loi tendant à autoriser le Gouvernement à suspendre temporairement le monopole du pavillon (*Journal officiel*, 1909, Documents parlementaires, Chambre, p. 1218).

1909¹. Au début de la séance, M. Allemane, député, déposa, à titre préjudiciel, la proposition de résolution suivante dont il demanda et obtint la discussion immédiate : « La Chambre, soucieuse de voir se terminer au plus tôt le conflit existant entre les compagnies de transport et les inscrits maritimes, invite le Gouvernement à ordonner que le Conseil supérieur de la navigation soit appelé à arbitrer et à solutionner le conflit ». Le Gouvernement ayant fait connaître, par la bouche du ministre de la Marine, qu'il ne pouvait accepter cette motion pour les raisons précédemment indiquées, le débat s'orienta immédiatement sur l'opportunité de l'arbitrage obligatoire.

Les représentants du parti socialiste, défenseurs naturels des inscrits, soutinrent la proposition de leur collègue Allemane pour faire obstacle au projet de loi en discussion, dont ils estimaient le vote contraire aux intérêts des marins. En donnant au Gouvernement les moyens de prévenir les conséquences des grèves maritimes, ce projet avait, en effet, pour résultat pratique d'enlever aux personnels navigants le moyen le plus efficace de faire aboutir leurs revendications. Par la même occasion, les orateurs socia-

1. Voici, à titre documentaire, le texte du projet modifié par la commission en accord avec le Gouvernement :

« *Article unique.* — En cas d'événements exceptionnels ayant pour effet d'interrompre temporairement les relations maritimes entre un ou plusieurs ports de France et les ports d'Algérie ou de Tunisie, le Gouvernement pourra, par décret rendu en Conseil des ministres, admettre pendant la durée de cette interruption, au bénéfice de leur origine, les produits algériens, tunisiens ou français qui, ne pouvant être importés directement en France, en Algérie ou en Tunisie, emprunteraient un territoire étranger.

» Le bénéfice de ce régime est réservé aux seuls produits qui seront accompagnés d'un certificat d'origine dans les conditions fixées par l'Administration des douanes.

» Les taxes douanières seront rétablies par décret, sous la même forme, aussitôt que les circonstances le permettront.

» Resteront admises au bénéfice de leur origine, les marchandises en cours de route qui seront justifiées avoir été expédiées avant la publication du décret au *Journal officiel*. »

listes, notamment M. Colliard, exprimèrent le regret qu'aucun des nombreux projets et propositions de lois déposés dans les dix dernières années sur l'arbitrage obligatoire n'ait encore abouti.

Pour essayer de concilier le point de vue gouvernemental et celui d'une grande partie de la Chambre, M. Klotz, président de la Commission des douanes, proposa à l'assemblée le vote d'une motion qui n'aurait pas un caractère préjudiciel comme celle de M. Allemane, mais tendrait à « montrer que la Chambre était résolue, non pas seulement dans le conflit présent, mais pour les conflits à venir, à prendre les précautions nécessaires — moins répressives que préventives¹ ». Une telle procédure ne serait qu'une nouvelle application d'un moyen déjà employé par le Parlement dans trois conflits analogues, pour faire entendre sa voix². Et M. Klotz concluait en invitant la Chambre à repousser la motion de M. Allemane, en raison de son caractère trop impératif et de se rallier, au contraire, à une proposition qui indiquerait aux parties, de manière simple mais formelle, le désir de l'assemblée de les voir régler au plus tôt et pacifiquement leur différend. Après quoi, la Chambre passerait à l'examen du projet de loi soumis à ses délibérations.

Devant cette invitation qui menaçait de faire dévier le

1. Compte rendu de la première séance de la Chambre des députés en date du 22 juin 1909 — *Journal officiel*, n° du 23 juin, Débats parlementaires, Chambre, session ordinaire, 1909, p. 1566.

2. Les trois conflits pour lesquels la Chambre avait convié le Gouvernement à user de son influence pour faire accepter aux parties en cause une proposition d'arbitrage, étaient les suivants :

— Grève générale des mineurs (ordre du jour voté par la Chambre le 23 octobre 1902 par 373 voix contre 216);

— Grève générale d'Armentières et de la vallée de la Lys (ordre du jour adopté le 7 novembre 1903 à l'unanimité des 502 votants);

— Grève de la Compagnie parisienne des tramways (ordre du jour du 16 février 1907 voté par 460 voix contre 2).

débat, le ministre du Commerce et de l'Industrie, M. Cruppi, s'efforça de ramener la Chambre à l'objet essentiel de la discussion, c'est-à-dire la suspension temporaire du privilège de pavillon. Mais sa tentative fut inutile et, sur l'intervention pressante des députés socialistes, la Chambre adopta à l'unanimité de ses 543 votants une proposition de résolution de MM. Cadenat, Bouisson et Carnaud, conçue en ces termes : « La Chambre, désireuse de faire cesser le conflit, invite le Gouvernement à renouveler auprès des parties en présence la proposition d'arbitrage ». M. Allemane, à la demande de M. Klotz, auquel le nouveau texte donnait toute satisfaction, avait retiré sa motion et s'était rallié à la proposition de ses trois collègues.

Il ne restait plus au Gouvernement qu'à s'incliner devant la volonté si nettement manifestée par la Chambre. Le ministre de la Marine partit immédiatement pour Marseille où, avec le préfet, il réunit les représentants des armateurs et des inscrits. Le 26 juin, à sa demande, les délégués des deux parties signaient en sa présence un compromis d'arbitrage, par lequel ils s'engageaient expressément au nom de leurs commettants, d'une part, à soumettre à la décision d'un arbitre, désigné par le ministre de la Marine, les trois questions précédemment indiquées sur lesquelles aucune entente n'avait été possible, et, d'autre part, à accepter cette décision, quelle qu'elle soit. A la même date et au cours de la même réunion était également conclu un accord en vue de régler certaines questions de service à bord des navires. Ce texte comprenait dix articles en conformité desquels, ainsi que des dispositions de la future sentence arbitrale, les conditions générales et particulières d'embarquement devaient être appliquées ou modifiées à l'avenir. Ainsi que le prévoyait l'article 3 de l'accord, le

travail fut immédiatement repris, les armateurs ayant déclaré qu'il n'avait jamais été dans leur pensée d'exercer des représailles pour faits de grève.

L'arbitre choisi par le ministre de la Marine fut un magistrat parisien, M. le président Ditte. Après avoir entendu les représentants des parties et pris connaissance des mémoires et documents qu'elles lui remirent, il rendit sa sentence le 3 juillet 1909. Sur les deux premiers points contestés, elle donnait satisfaction aux marins; pour le troisième, elle adoptait le point de vue des armateurs. Le conflit était terminé¹.

1. En fait, l'application de la sentence Ditte devait soulever des difficultés considérables. Une partie des armateurs du Nord et de l'Ouest refusèrent de s'y conformer pour le motif qu'elle ne les concernait pas. « La sentence, déclarèrent leurs porte-parole, est la suite d'un compromis auquel nous n'avons pas pris part, que nous n'avons pas approuvé et que nous aurions même désapprouvé formellement, si on nous avait demandé de nous y rallier. Nous avons toujours estimé qu'en recourant à un pareil compromis, nos collègues de Marseille couraient à une situation sans issue, car, dès lors que le ministre de la Marine, M. Picard, se déclarait, avec raison d'ailleurs, impuissant à interpréter souverainement la loi, un arbitre était encore moins qualifié que lui pour le faire. Seul, le Conseil d'Etat avait qualité pour interpréter le texte en discussion. »

Le sous-secrétaire d'Etat à la Marine, sans contester le bien-fondé de ces objections, résolut, pour tourner la difficulté, de faire entrer l'interprétation de M. Ditte dans la doctrine du département de la Marine. Par une circulaire en date du 13 août 1909, faisant suite à la dépêche du 23 juillet précédent notifiant la sentence Ditte, il fit connaître aux fonctionnaires de l'Inscription maritime cette nouvelle doctrine et leur prescrivit de tenir la main à ce que les armateurs s'y soumettent. Mais les armateurs du Nord et de l'Ouest persistèrent dans leur attitude et déclarèrent l'interprétation donnée par le sous-secrétaire d'Etat contraire à la lettre aussi bien qu'à l'esprit de la loi du 17 avril 1904. Alors le sous-secrétaire d'Etat se résigna à imposer aux armateurs la sentence Ditte en transposant ses dispositions dans un texte de loi. Un avant-projet en ce sens fut soumis au Conseil supérieur de la navigation qui l'examina en décembre 1909. Dans la crainte de mettre l'armement français dans une position défavorable vis-à-vis de la concurrence étrangère, l'organisme consulté exprima l'avis que seules devaient être soumises à l'obligation du repos hebdomadaire, envisagée suivant l'interprétation de M. Ditte, les entreprises se livrant à une navigation réservée (cabotage national). A la suite de la protestation des armateurs visés, le ministre du Commerce et le président du Conseil refusèrent de contre-signer l'avant-projet de loi qui fut alors retiré pour être modifié. Cf. au sujet de la sentence Ditte et de son application, G. Moraël, *La marine marchande et son personnel*, Librairie orientale et américaine, Paris, 1911, chap. II, p. 44 à 53 inclusive.

Entre temps, la Chambre poursuivait la discussion du projet de loi autorisant le Gouvernement, en cas de grève maritime, à conserver le bénéfice de leur origine aux produits en provenance de l'Algérie et de la Tunisie, importés sous pavillon et à travers un territoire étranger. Les représentants du parti socialiste continuaient à s'opposer au projet et l'un d'eux, M. Paul Boncour, dans le but d'en rendre le vote inutile, avait même déposé le 30 juin une proposition de loi tendant à instituer l'arbitrage obligatoire dans la marine marchande¹. La proposition de M. Paul Boncour reprenait mot pour mot, parmi les conclusions formulées par M. Vel-Durand à la fin de son rapport, celles qui concernaient l'arbitrage obligatoire et ses sanctions². Seulement elle tendait à créer un régime s'appliquant au trafic maritime de la France en général, et non pas uniquement aux relations entre la métropole et ses possessions d'Afrique du Nord. Selon l'usage, la proposition fut renvoyée par la Chambre à sa commission compétente pour examen. Mais cette étude en commission risquait de demander un certain temps; aussi M. Paul Boncour, pressé d'aboutir rapidement, reprit l'essentiel de sa proposition dans un amendement au projet de loi en discussion sur la suspension temporaire du privilège de navigation et l'admission en franchise, pendant la même période, des produits

1. *Journal officiel*, Documents parlementaires, Chambre, session ordinaire, 1909, annexe n° 2630, p. 1275.

2. Cf. l'exposé des motifs précédant la proposition de loi de M. P. Boncour, dans lequel il exprimait « le regret que depuis quatre ans, le Gouvernement n'ait pas cru devoir traduire en projet de loi des dispositions si sages — (il s'agit des conclusions du rapport Vel-Durand) — et qui eussent apporté tant de sécurité à nos transports maritimes ». A ce reproche, le ministre du Commerce répondit devant la Chambre, au cours de la première séance du 10 juillet 1909, en faisant remarquer qu'il n'était pas fondé, car, les travaux de la commission de 1904 concernant uniquement les rapports de compagnies liées contractuellement à l'État avec leurs équipages, ses conclusions étaient sans application dans le débat en cours.

algériens et tunisiens. Cet amendement était ainsi conçu :
 « Si l'interruption des relations maritimes est due à un différend d'ordre collectif survenu entre les compagnies de transport et leurs équipages, ce différend devra être soumis dans un délai de vingt-quatre heures à un comité de conciliation et, à défaut d'entente dans ce comité, à un conseil d'arbitrage.

« La composition, la procédure de ce comité et de ce conseil, et les délais dans lesquels il devra statuer seront déterminés par un règlement d'administration publique.

« Dans le cas de refus par l'une des parties, ou par les deux, de soumettre le différend à l'arbitrage ou d'accepter la sentence arbitrale, le Gouvernement pourra exercer les droits que lui confère l'article 1^{er} ».

Quoique son auteur ait prétendu renoncer au principe même de l'arbitrage obligatoire, l'amendement de M. Paul Boncour avait pour résultat indirect de le maintenir, puisqu'il n'autorisait le Gouvernement à suspendre le monopole du pavillon en cas de grève maritime, qu'après une tentative de règlement du conflit par l'arbitrage et s'il y avait échec de celle-ci. Aussi, au cours de la première séance du 10 juillet 1909¹, le ministre du Commerce, faisant état du fait que, dans notre législation, l'arbitrage demeurerait facultatif conformément à la loi de 1892, s'efforça de dissocier devant la Chambre ces deux questions nettement distinctes, entre lesquelles certains semblaient vouloir établir un lien, à savoir, d'une part, les conséquences des grèves maritimes pour l'Afrique du Nord, et, d'autre part, la solution de ces conflits. Comme le faisait remarquer le ministre, l'Algérie n'avait pas à se préoccuper des incidents sur-

1. *Journal officiel*, Débats parlementaires, n° du 11 juillet 1909, Chambre, session ordinaire, 1909, p. 1951 et suiv.

venus dans l'exécution des contrats conclus entre les compagnies d'armement et leur personnel. En faisant de la suspension du privilège de pavillon une sorte de sanction pénale, M. Paul Boncour s'écartait manifestement du fond du débat en cours et tendait à instituer de manière incidente l'arbitrage obligatoire contrairement à la législation en vigueur.

Ainsi mis en cause, M. Paul Boncour se défendit des intentions qu'on lui prêtait. Le principe de l'arbitrage obligatoire n'était pas inscrit dans l'amendement qu'il proposait, et il ne s'agissait pas de l'imposer par ce moyen. La réalité était beaucoup plus simple. Le Gouvernement sollicitait du Parlement le droit de suspendre par décret une disposition législative — ce qui dépassait nettement les limites de sa compétence ordinaire — et cela au risque de provoquer des conflits beaucoup plus graves que ceux auxquels cette mesure avait la prétention de remédier. M. Paul Boncour se déclarait prêt, puisque c'était une nécessité pour l'Algérie, à lui octroyer les pouvoirs demandés, mais il désirait, pour éviter tous abus et prévenir toutes complications sociales, que le Gouvernement n'en usât qu'après épuisement des moyens normaux de régler le différend, moyens au premier rang desquels figurait l'arbitrage. Et pour laisser les mains libres au ministre, pour que le Gouvernement soit seul juge du mode de choix des arbitres, des règles et des délais de la procédure, il lui laissait le soin de prévoir et d'organiser ces modalités d'application dans un règlement d'administration publique. D'autre part, il semblait à M. Paul Boncour un peu humiliant pour le commerce français et le prestige du pays d'amener le pavillon national en Méditerranée et d'abandonner dans cette mer, ne fût-ce que quelques jours, la

maîtrise des échanges entre la métropole et ses possessions extérieures à des navires étrangers. Il conviait donc ses collègues, soucieux de « substituer, dans les limites du possible, une formule de paix sociale aux mesures si graves » dont le Gouvernement demandait l'adoption, à n'accepter l'article unique du projet de loi que sous réserve de son article additionnel¹.

Indépendamment de celui de M. Paul Boncour, trois amendements avaient été déposés par MM. Bouisson, Allemane et Colliard touchant l'organisation de la procédure d'arbitrage applicable au règlement des conflits surgis entre armateurs et marins. Sur l'initiative de M. Jean Jaurès, la Chambre décida le 10 juillet de renvoyer à sa Commission des douanes les quatre textes additionnels qui lui étaient proposés et de tenir le surlendemain une séance exceptionnelle pour examiner l'article quelle aurait préparé et clore le débat.

La commission convoqua devant elle les auteurs des quatre amendements et les ministres de la Marine et du Commerce. Après un échange de vues entre ces personnalités, la commission se rallia finalement à la rédaction de M. Colliard en la modifiant légèrement. Le choix de ce texte avait été dicté par le désir d'instituer la juridiction arbitrale attendue par la Chambre sans porter atteinte aux prérogatives du Gouvernement. Les rédactions de MM. Paul

1. Pour certains collègues de M. Paul Boncour, son amendement était insuffisant, aussi avant même que son auteur ait eu à le défendre, M. Bouisson avait déposé la motion préjudicielle suivante que la Chambre repoussa séance tenante par 465 voix contre 91 : « La Chambre décide de surseoir à la suite du débat sur le monopole du pavillon jusqu'au dépôt du rapport de la commission du Travail sur la proposition de MM. Paul Boncour, Carnaud, Jourde, Steeg et Ferdinand Bouisson, tendant à organiser l'arbitrage obligatoire en cas de grève des inscrits maritimes. » Cf. *Journal officiel*, 1909, Débats parlementaires, Chambre, p. 1958 et précédentes.

Boncour, Allemane et Ferdinand Bouisson avaient, en effet, pour objet non seulement d'introduire l'arbitrage dans la loi relative à la suspension du monopole de pavillon, mais encore de donner à cet arbitrage deux caractères : le caractère obligatoire d'abord, et, en second lieu, le caractère préjudiciel. Autrement dit, la tentative d'arbitrage devrait être obligatoirement et formellement antérieure à la décision levant le privilège de navigation. Or, les déclarations des ministres et les observations échangées entre les membres de la commission avaient convaincu ceux-ci que « l'arbitrage obligatoire pouvait faire partie d'une législation d'ensemble, mais qu'il était téméraire, pour ne pas dire impossible, de l'introduire dans une législation occasionnelle, accidentelle, telle que celle de la suspension du monopole de pavillon¹ ». Par ailleurs, le Gouvernement demandait à juste titre que les charges et prérogatives résultant de sa responsabilité lui soient maintenues, notamment en ce qui concerne le choix du moment où il y aurait lieu, dans l'intérêt général, de lever le privilège du pavillon. La commission décida donc de s'arrêter aux limites indiquées par les ministres et de repousser toute rédaction précisant les caractères obligatoire et préjudiciel de l'arbitrage.

Comme en 1904, il était apparu à la commission que les inscrits maritimes sont assujettis, en cas de conflit collectif, aux pénalités du décret organique de 1852, et que, par conséquent, on pourrait dans la rigueur du droit les considérer comme coupables d'une infraction pénale, lorsqu'ils ont suspendu le travail consenti par inscription sur un rôle d'équipage. Tenant compte de ces observations déjà for-

1. *Journal officiel*, Débats parlementaires, Chambre, session ordinaire, 1909, 1^{re} séance du 12 juillet, p. 1988, *in fine*.

mulées en 1904 et reprises récemment par certains de ses membres à l'occasion de l'examen du projet de loi initial, la commission estimait que les auteurs des amendements recevaient satisfaction, partielle certes, mais cependant considérable, du fait de la création d'un conseil permanent d'arbitrage prêt à fonctionner dans *tous* les différends collectifs atteignant la marine marchande. Car — et le rapporteur devait l'indiquer expressément devant la Chambre — si la mesure proposée avait le défaut d'être introduite dans une loi en quelque sorte « méditerranéenne », elle n'en était pas moins applicable à tous les conflits maritimes survenus dans les ports français.

Le texte de la commission était le suivant :

« *Article 2 (nouveau).* — Il sera institué, par décret du président de la République, un conseil permanent d'arbitrage auquel les parties devront être invitées à soumettre sans délai les différends collectifs entre les compagnies de transport et leurs équipages.

« Un règlement d'administration publique déterminera la composition, la procédure de ce conseil et le délai dans lequel il devra rendre sa sentence. »

Ce texte vint en discussion devant la Chambre, à la date prévue, le 11 juillet 1909. Dès le début de la séance, après l'exposé du rapporteur, M. Paul Boncour demanda la parole pour présenter quelques observations. Tout en reconnaissant que les dispositions adoptées par la commission et le Gouvernement lui donnaient satisfaction dans une large mesure, il exprima la crainte qu'elles ne marquent pas suffisamment l'obligation de recourir à l'arbitrage préalablement à la suspension du privilège de pavillon. En conséquence, il insistait pour que le principe de l'obligation fût inscrit dans la loi.

C'était remettre en cause la question de l'arbitrage obligatoire antérieur à toute mesure portant atteinte au monopole de navigation. Le Gouvernement, par la bouche du ministre du Commerce, refusa de suivre l'orateur sur ce terrain pour les raisons déjà indiquées : d'une part, absence de tout rapport juridique entre le privilège du pavillon et la solution des grèves maritimes — le rapprochement de ces deux idées dans le débat en cours résultait, en effet, d'un simple état de fait et non d'un lien de connexité quelconque —, et, d'autre part, désir du Gouvernement de préserver son indépendance et sa responsabilité. M. Millerand, auteur de l'important projet de loi sur l'arbitrage obligatoire déposé en 1900 et qui n'avait pas abouti, proposa alors, à titre de transaction, que le texte en discussion autorisât la nouvelle juridiction arbitrale à « se saisir sans délai » des différends collectifs survenus entre les compagnies de transports maritimes et leurs équipages. Le Gouvernement ayant accepté, M. Paul Boncour déclara être satisfait et retirer son amendement. Mais M. Bouisson intervint pour se plaindre que, pas plus dans le texte de la commission que dans celui de M. Millerand, il n'y eut de sanction ; il demandait donc que soit pris en considération son amendement conditionnant la suspension du monopole de pavillon au refus de l'arbitrage par les inscrits. M. Millerand, rappelant après le ministre du Commerce qu'il s'agissait là de deux questions absolument différentes, émit l'opinion que pour subordonner la levée du privilège de pavillon à l'arbitrage, il fallait que celui-ci fût d'abord établi et en état de fonctionner.

M. Bouisson ayant admis cette manière de voir, le débat confirma avec M. Jaurès la nécessité d'organiser la future juridiction arbitrale pour éviter le renouvellement des

retards apportés au règlement du précédent conflit¹. Le président de la Chambre mit alors aux voix, dans la rédaction de M. Millerand, le premier paragraphe de l'article qui fut adopté à l'unanimité des 468 votants.

Restait à discuter le second alinéa concernant « la composition, la procédure (du) conseil et le délai dans lequel il devra rendre sa sentence ». M. Jaurès, qui avait déjà proclamé la nécessité d'une participation paritaire des intéressés, pour dissiper leur défiance inévitable, surtout du côté ouvrier, proposa d'ajouter au texte de la commission une précision suivant laquelle la future juridiction arbitrale devrait comprendre « un nombre égal d'arbitres désignés par les parties en cause ». Après une rapide discussion, l'expression « parties en cause » fut remplacée par les mots « employeurs et employés² », et la Chambre adopta le second alinéa de l'article dans les mêmes conditions que le premier.

Elle avait encore à se prononcer sur les additions proposées, dans un esprit très différent, par MM. Bouisson et Allemane. L'amendement de M. Bouisson ainsi rédigé : « C'est seulement dans le cas où les inscrits refuseront l'arbitrage que le monopole du pavillon sera suspendu », avait pour but de faire de la levée du privilège de navigation une sanction au refus d'arbitrage. Comme le faisait

1. Celui-ci avait été résolu le 3 juillet par un arbitrage que les intéressés avaient sollicité, pour la première fois, le 23 avril, soit deux mois et demi auparavant.

2. Nous croyons intéressant de reproduire les formules intermédiaires parce qu'elles représentent l'état d'esprit des diverses fractions de l'assemblée à l'égard de la future juridiction arbitrale.

M. Jaurès, pour calmer certains scrupules, remplaça les mots « arbitres » par le mot « représentants », auquel le ministre proposa d'ajouter « désignés par les armateurs et les inscrits » au lieu des « parties en cause ». M. Jaurès, s'étonnant de ces subtilités, marqua la nécessité que le conseil permanent soit composé essentiellement de représentants des parties et non pas seulement d'« autorités ». Finalement, ce fut la formule « employeurs et employés » empruntée par M. Bouisson au projet déposé en 1900 par M. Millerand, qui recueillit l'assentiment général.

valoir M. Jaurès en défendant la disposition additionnelle de M. Bouisson, la proposition de loi Paul Boncour, reprenant le rapport Vel-Durand, « avait apporté deux sanctions équilibrées. Quand les inscrits refusaient l'arbitrage, le monopole du pavillon était suspendu et leurs moyens de lutte affaiblis; quand les armateurs refusaient l'arbitrage, l'Etat avait le droit de réquisitionner les navires et de continuer le service à leurs frais¹ ». Ne pas admettre la levée du monopole de pavillon comme la sanction de l'arbitrage aboutissait, suivant l'orateur socialiste, à faire de la loi en discussion une arme contre les inscrits, puisque, même s'ils acceptent l'arbitrage et que les armateurs le refusent, les marins seront frappés dans leur « force de revendication » par la suspension du privilège de navigation qui rendra toute grève de leur part inopérante. Et M. Jaurès concluait à la nécessité, pour vaincre la méfiance ouvrière à l'égard de la procédure arbitrale « quasi-obligatoire » dont la Chambre discutait l'institution, de ne pas faire porter le poids des sanctions sur les ouvriers seuls. Le ministre du Commerce, après avoir protesté contre cette interprétation des textes en cause, demanda une fois de plus à la Chambre de respecter l'indépendance des deux articles de la loi. L'assemblée adopta le point de vue gouvernemental en rejetant par 451 voix contre 101 l'amendement de M. Bouisson et passa immédiatement à l'examen de celui de M. Allemane, conçu dans les termes suivants :

« Toute suspension du privilège de pavillon entraîne de plein droit celle des dispositions du décret du 19 mars 1852. »

Il s'agissait évidemment, ainsi que le précisait son auteur, d'une suspension toute temporaire et limitée à la durée de la levée du monopole de navigation.

1. *Journal officiel*, Débats parlementaire, 1909, Chambre, session ordinaire, p. 1995 *in fine*.

L'amendement de M. Allemane répondait aux scrupules d'une partie de la Chambre, scrupules auxquels il a été fait allusion à propos du choix, par la Commission des douanes, du texte de M. Colliard. Le ministre du Commerce fit remarquer que la disposition additionnelle soumise à l'approbation de l'assemblée tendait à créer « un lien de solidarité et de connexité entre la suspension du privilège de pavillon et celle des dispositions du décret disciplinaire sur la marine marchande », questions qui n'avaient cependant aucun rapport. Et le représentant du Gouvernement émettait l'avis que la Chambre avait déjà condamné l'amendement de M. Allemane en rejetant celui de M. Bouisson. M. Cadenat, se substituant à M. Allemane, reprit alors le texte de son amendement pour en élargir la portée sous la forme suivante :

« En cas de conflit entre employeurs et employés des transports maritimes, le décret-loi de mars 1852 cesse d'être applicable tant que la décision arbitrale ne sera pas rendue. »

Mais la Chambre, à la demande du Gouvernement et de la commission, refusa à mains levées de prendre en considération cette disposition. Il restait à voter sur l'ensemble du projet de loi qui fut finalement adopté par 495 voix contre 63. Une partie des députés de gauche, après s'être prononcée contre l'article premier du projet, s'était ralliée à l'ensemble parce que l'article 2 leur paraissait sauvegarder dans une large mesure les intérêts des marins.

Le Gouvernement avait pris l'engagement devant la Chambre de défendre au Sénat le principe inscrit dans l'article 2. Le projet adopté par la Chambre fut transmis le 13 juillet à la Haute Assemblée qui le renvoya, suivant l'usage, à sa Commission des douanes. Le Comité central

des armateurs de France, vivement ému du vote de l'article 2 par les députés, s'adressa d'urgence à la commission sénatoriale pour être autorisé à lui présenter ses observations. La commission, n'ayant pas cru devoir examiner l'article 2 qu'elle considérait comme en dehors de sa compétence, ne convoqua pas la délégation des armateurs et se présenta devant le Sénat avec un rapport favorable à l'adoption de l'article premier et une demande de disjonction en ce qui concerne l'article 2.

Le débat s'engagea devant la Haute Assemblée, le 17 juillet¹. Dès le début de la séance, M. Monis déclara reprendre pour son compte l'article 2 du texte voté par la Chambre. M. Sculfort crut alors devoir préciser, en son nom et en celui de plusieurs de ses collègues de la Commission des douanes, que cet article avait été écarté par cette commission par seul scrupule d'incompétence, mais qu'elle ne s'était en aucune façon prononcée, au fond, contre son adoption. La demande de disjonction fut alors relevée par M. Cabart-Danneville. L'honorable sénateur insista particulièrement sur l'atteinte grave que semblait porter cet article à toute une série de dispositions législatives en vigueur. Il fit valoir que la mission attribuée au conseil permanent d'arbitrage avait pour conséquence pratique d'enlever aux juridictions compétentes, et notamment aux tribunaux maritimes de commerce, la connaissance d'actes délictueux que la loi leur renvoyait². Mais le Sénat, ne tenant aucun compte de ces observations, repoussa la dis-

1. *Journal officiel*, 1909, Débats parlementaires, Sénat, session ordinaire p. 794 et suiv.

2. M. Cabart-Danneville citait à titre d'exemples l'abandon du navire par son équipage, le fait pour le capitaine de priver l'équipage d'une partie de la ration convenue avant le départ, etc..

jonction par 235 voix contre 55. Dès lors, le vote de l'article 2 par la Haute Assemblée était certain.

M. Touron, prenant les intérêts de l'armement, voulut du moins faire préciser au Gouvernement la portée exacte de ses dispositions; il demanda donc au ministre du Commerce de spécifier nettement le caractère facultatif de l'arbitrage en indiquant qu'il s'agissait seulement d'une procédure à laquelle les intéressés auraient toujours le droit de se soustraire, conformément à la législation en vigueur (loi de 1892). A cette invitation, le ministre répondit par des assurances formelles. Après avoir retracé les principales étapes du vote de la loi par la Chambre, il rappela comment il avait, à plusieurs reprises, refusé de s'engager dans la voie de l'arbitrage obligatoire, ainsi que le désiraient M. Paul Boncour et certains de ses collègues. Puis le représentant du Gouvernement définit la portée du texte en discussion. Il ne s'agissait pas d'introduire dans la loi les principes inscrits dans le projet déposé en 1900 par M. Millebrand, mais simplement d'instituer, dans le cadre de la législation en vigueur, une juridiction et une procédure facilitant le règlement des conflits du travail dans la marine marchande. Ce n'était pas là une grande innovation et la portée de l'article contesté était moins législative que morale et sociale. Aussi le Gouvernement souhaitait-il voir la Haute Assemblée ratifier ces dispositions capables, « dans toutes les circonstances, d'amener des idées d'apaisement, des idées de paix et de conciliation ».

Après que M. Touron eut pris acte de ces déclarations, le Sénat, se rendant au vœu exprimé par le ministre, adopta l'article 2 à mains levées. La loi était votée. Elle fut promulguée le 22 juillet. Etant donné l'interdépendance que certains s'étaient efforcés d'établir entre ses deux articles,

nous croyons utile de les reproduire tous les deux intégralement ci-après.

« *Article premier.* — En cas d'événements exceptionnels ayant pour effet d'interrompre temporairement les relations maritimes sous pavillon français :

« 1^o Entre un ou plusieurs ports de France et les ports d'Algérie, ou réciproquement ;

« 2^o Entre un ou plusieurs ports de la France continentale et les ports de la Corse, ou réciproquement ;

« Le Gouvernement pourra suspendre par décret rendu en Conseil des ministres et pendant tout le temps que durera cette interruption :

« 1^o En ce qui concerne l'Algérie, l'application de la loi du 2 avril 1889 ;

« 2^o En ce qui concerne la Corse, l'application de l'article 4 de la loi du 21 septembre 1793.

« Il pourra également, dans la même forme et durant la même période, admettre exceptionnellement au bénéfice de leur origine les produits algériens, tunisiens ou français qui, par suite de l'interruption des relations normales, ne pourraient être importés en France, en Algérie ou en Tunisie dans les conditions réglementaires.

« Le bénéfice de ce régime est réservé aux seuls produits qui seront accompagnés d'un certificat d'origine dans les conditions fixées par l'Administration des douanes.

« Resteront admises au bénéfice de leur origine les marchandises en cours de route, qui seront justifiées avoir été expédiées avant la publication du décret au *Journal officiel*.

« Le retour au régime normal sera prononcé dans la même forme aussitôt que les circonstances le permettront.

« Les dispositions prévues aux paragraphes précédents

seront applicables aux transports entre la Corse et la France continentale.

« *Art. 2.* — Il sera institué par décret du président de la République, un conseil permanent d'arbitrage qui devra être saisi sans délai des différends d'ordre collectif entre les compagnies de transport et leurs équipages.

« Un règlement d'administration publique déterminera la composition de ce conseil dont feront partie, en nombre égal, des représentants désignés par les employeurs et par les employés, la procédure de ce conseil et le délai dans lequel il devra rendre sa sentence. »

Le second article de la loi avait été voté — les travaux parlementaires en témoignent — dans le but de protéger les marins contre les conséquences, jugées néfastes pour eux, de la suspension du monopole de pavillon. Son application devait, cependant, se heurter presque immédiatement à leur hostilité.

La loi du 22 juillet 1909 fut promulguée le surlendemain de sa publication. Il restait à passer aux mesures d'exécution.

CHAPITRE II

LA PREMIÈRE TENTATIVE

Section I.

La préparation du règlement de 1910.

Par arrêté du 30 juillet 1909, le ministre du Commerce et de l'Industrie constitua une commission réunissant les représentants des ministères de la Marine, de la Justice, du Travail et de la Prévoyance sociale, et du Commerce et de l'Industrie, en vue de préparer le règlement d'administration publique prévu par l'article 2 de la loi du 22 juillet précédent¹. La commission ainsi créée commença immédiatement ses travaux sous la présidence du sous-secrétaire d'Etat à la Marine et, dès la fin du mois d'août, remettait au ministre un projet de décret qui fut sans retard com-

1. La commission comprenait, outre le sous-secrétaire d'Etat à la Marine :
— le directeur de la navigation et des pêches maritimes au ministère de la Marine;

— le directeur du personnel, de la marine marchande et des transports au ministère du Commerce et de l'Industrie;

— le directeur des affaires commerciales au ministère du Commerce et de l'Industrie;

— le directeur du travail au ministère du Travail et de la Prévoyance sociale;

— le directeur du cabinet du ministre du Travail et de la Prévoyance sociale;

— un conseiller d'Etat;

— le directeur des affaires civiles et du sceau au ministère de la Justice.

muniqué pour avis aux organisations professionnelles nationales des armateurs et des personnels navigants.

Ce projet, divisé en trois titres, instituait un régime extrêmement compliqué en ce qui concerne notamment la représentation des intéressés au sein du futur conseil d'arbitrage. Le titre premier fixait la composition de la nouvelle juridiction arbitrale qui devait comprendre un total de onze membres se décomposant comme suit :

— Trois magistrats désignés par décret rendu sur la proposition du ministre du Commerce et de l'Industrie, parmi les conseillers d'Etat en service ordinaire et les conseillers à la Cour de cassation. En cas d'empêchement, au cours d'un conflit, le remplacement de l'arbitre absent était prévu par un membre de l'assemblée à laquelle il appartenait, également nommé par décret, mais seulement pour la durée de l'affaire en cours. Le président et le vice-président du conseil permanent d'arbitrage étaient obligatoirement choisis parmi ces trois magistrats et investis de leurs fonctions par le décret même qui les nommait tous trois.

— Huit délégués des parties en cause, à raison de quatre pour les employeurs et quatre pour les employés. Douze suppléants étaient en outre prévus, quatre pour les armateurs et huit pour les personnels navigants.

Des quatre représentants des marins, le premier devait être élu par les officiers du bord, le second par le personnel des machines et les deux autres par les personnels du pont et du service général. Pour toutes ces désignations, des conditions d'électorat et d'éligibilité extrêmement précises étaient imposées. Il en était de même pour les armateurs, la qualité d'employeur n'entraînant pas automatiquement, à raison de la forme sociale de nombreuses entreprises de

navigation, le droit de vote¹. La confection et la révision des listes électorales, établies annuellement — du 10 au 20 avril — par commune et par catégorie professionnelle, étaient confiées aux fonctionnaires de l'Inscription maritime. Il était laissé aux intéressés un délai de quinze jours à compter du dépôt des listes à la mairie, effectué le 30 avril au plus tard, pour porter leurs réclamations devant le juge de paix qui les instruisait et jugeait comme les réclamations en matière d'élections consulaires. A partir du 31 mai, les listes étaient closes et aucune autre modification que celles résultant de décisions judiciaires ne pouvait plus leur être apportée.

Les élections devaient avoir lieu tous les trois ans, les deux premiers dimanches de décembre. Exceptionnellement, les équipages des bâtiments en partance, qui justifieraient ne pouvoir être rentrés en France pour les dates susvisées, seraient admis à voter trente jours plus tôt, suivant une procédure spéciale. Le scrutin prévu — scrutin de liste par catégorie professionnelle — se déroulait à la

1. Etaient électeurs, aux termes du projet, dans chaque catégorie intéressée de personnels navigants :

1^o Les citoyens français jouissant de leurs droits civils et politiques, exerçant leur profession depuis au moins trois ans et n'ayant pas cessé de l'exercer pendant le même laps de temps, la durée du service militaire ne comptant pas comme interruption ;

2^o Les femmes majeures de nationalité française réunissant les mêmes conditions d'exercice de la profession et n'ayant encouru aucune des condamnations prévues aux articles 15 et 16 du décret organique du 2 décembre 1852.

Par contre, seuls seraient éligibles les électeurs hommes, âgés de plus de trente ans, et les anciens électeurs n'ayant pas cessé de naviguer depuis plus de cinq ans.

Pour l'armement, devaient être considérés comme employeurs pour l'application de la loi de 1909, les armateurs ou entreprises d'armement exploitant un navire de plus de vingt-cinq tonneaux de jauge brute. Seraient électeurs dans cette catégorie, toutes personnes participant à la direction d'une entreprise d'armement, avec cette réserve pour les grandes compagnies de navigation que leurs administrateurs n'auraient droit à l'électorat que dans la proportion d'un par 10.000 tonneaux de jauge brute armés par la compagnie.

mairie, devant un bureau de vote présidé par le maire assisté du syndic des gens de mer comme secrétaire, et composé des représentants de toutes les catégories de personnels figurant sur la liste électorale à raison d'un par catégorie¹. Le résultat du dépouillement, opéré dès l'achèvement du vote, était proclamé sans délai par le président du bureau et constaté dans un procès-verbal signé par tous les membres de celui-ci, pour être ensuite transmis à l'administrateur de l'Inscription maritime du quartier. La centralisation des résultats était le fait d'une commission comprenant les délégués des ministères de la Justice, du Commerce, de la Marine et du Travail, et présidée par un conseiller d'Etat désigné par le ministre de la Justice. Cette commission, sur le vu des procès-verbaux que lui adressait, pour chaque quartier, l'administrateur de l'Inscription maritime, devait totaliser les résultats particuliers, arrêter et proclamer les résultats définitifs. Compétence lui était, en outre, donnée pour statuer dans la forme administrative et sauf recours au Conseil d'Etat, sur toutes réclamations formulées à l'occasion des élections, soit avant, soit après proclamation des résultats. Une large publicité de ceux-ci était organisée à tous les échelons, local et national, par affichage et publication au *Journal officiel*.

La tentative préalable de conciliation était laissée à l'initiative de l'administrateur de l'Inscription maritime qui, à l'annonce d'un conflit survenu entre une entreprise de transports maritimes et ses équipages, devait immédiatement convoquer les parties pour les inviter à soumettre

1. A Paris, pour les maisons d'armement ayant leur siège social dans la capitale, le vote aurait eu lieu devant un bureau présidé par un juge du tribunal de commerce de la Seine désigné par le président de cette juridiction, et assisté de deux armateurs dont l'un faisant fonctions de secrétaire. Par ailleurs, la confection des listes électorales pour ces catégories d'électeurs devait incomber au président du tribunal de commerce.

leur différend aux procédures instituées par la loi du 22 juillet 1909 et leur proposer ses bons offices. Les intéressés avaient, pour répondre, un délai de vingt-quatre heures, passé lequel l'administrateur de l'Inscription maritime devait aviser les ministres de la Marine et du Commerce, ainsi que le président du conseil permanent d'arbitrage, de leur silence ou de leur acceptation.

Si les deux parties admettaient l'application de la loi de 1909, l'administrateur provoquait la réunion d'un comité de conciliation pour discuter, en sa présence et, si les intéressés le désiraient, sous sa direction, de l'objet du différend. Que l'essai de conciliation ne puisse aboutir par l'abstention ou le refus de l'une des parties, ou qu'au contraire un accord finisse par s'établir, le résultat de la tentative serait constaté dans un procès-verbal adressé ensuite pour information aux ministres de la Marine, du Commerce et du Travail, ainsi qu'au président du conseil d'arbitrage. Lorsque le conflit s'étendait au delà des limites d'un même arrondissement maritime, le président de la juridiction arbitrale pouvait évoquer directement l'affaire devant elle si les trois magistrats membres du conseil permanent estimaient qu'une tentative de conciliation n'avait aucune chance d'aboutir.

La date et l'heure de la première séance du conseil permanent devaient être fixées par son président dans un délai supérieur à trois jours et inférieur à six. Notification en était immédiatement adressée à l'administrateur du quartier de l'Inscription maritime où s'était produit le conflit, pour qu'il avertisse les parties et les invite à soumettre l'objet de leur différend à la juridiction arbitrale.

Le conseil, réuni à son siège dans les locaux du Conseil d'Etat, devait, en premier lieu, constater par une délibé-

ration spéciale l'acceptation de l'arbitrage par les deux parties, si aucune d'elles ne s'y était refusée. Ensuite, les délégués de chacune de celles-ci étaient admis à demander la récusation de deux au plus des représentants de l'adversaire. Les trois magistrats, qui formaient en quelque sorte le noyau de la juridiction arbitrale, statuaient sans délai sur cette demande. S'ils y faisaient droit, les représentants récusés étaient remplacés par leurs suppléants. Ces formalités préjudicielles réglées, le conseil passait à l'examen de l'affaire proprement dite. Il entendait les parties ou leurs mandataires, convoquait tout témoin ou expert dont l'audition lui paraissait pouvoir l'éclairer, et procédait lui-même ou faisait procéder par un ou plusieurs de ses membres aux enquêtes qu'il jugeait utiles. Des procès-verbaux de séance, établis par deux secrétaires mis à la disposition de la juridiction arbitrale par les ministres de la Marine et du Commerce qui les désignaient, relataient ces opérations ; ils devaient être conservés aux archives du conseil par les soins du président.

Le conseil permanent d'arbitrage devait rendre sa sentence dans les trois jours qui suivaient sa première réunion, à moins qu'il ait eu à se transporter loin de son siège, faire citer des témoins ou procéder à des enquêtes, auquel cas le délai courrait seulement du moment où ces diverses formalités auraient pris fin. Les décisions de la juridiction arbitrale signées par son président seul, en cette qualité, devaient être notifiées par le secrétariat du conseil aux parties intéressées ainsi qu'aux ministres de la Justice, de la Marine, du Commerce et du Travail. Leur publication au *Journal officiel*, ainsi que celle des délibérations constatant le silence ou le refus d'arbitrage des parties, étaient prévues par les soins du garde des sceaux. D'autre part,

tous les frais de fonctionnement de la juridiction arbitrale étaient mis à la charge du budget de l'Etat, y compris les frais de déplacement alloués, sur leur demande, aux représentants des parties, et un rapport d'ensemble devait être, chaque année, adressé par le président du conseil permanent aux ministres intéressés. Enfin, étant donnés les incidents qui avaient provoqué le vote de la loi du 22 juillet 1909, les auteurs du projet avaient cru bon de stipuler dans une disposition spéciale :

« *Art. 26.* — Si le différend a pour effet d'interrompre les relations normales entre la France, la Corse, l'Algérie et la Tunisie, les délais ci-dessus indiqués sont réduits à vingt-quatre heures pour les réponses que doivent adresser les intéressés à l'administrateur de l'Inscription maritime, à quarante-huit heures pour la conciliation et à quarante-huit heures pour le prononcé de la sentence d'arbitrage.

« Le conseil permanent d'arbitrage sera réuni dans le plus bref délai possible. »

Tel quel, l'avant-projet dont les principales dispositions viennent d'être rapportées, n'était pas des mieux venus. En voulant trop entrer dans les détails d'application, il aboutissait à instaurer un système d'arbitrage extrêmement compliqué et difficile à mettre en mouvement. La réunion du nouveau conseil permanent supposait, en effet, une longue série d'opérations préalables dont les plus indispensables, puisqu'elles aboutissaient à la désignation des arbitres représentant les armateurs et les marins, exigeaient un étroit concours des intéressés. Or, les milieux maritimes tant patronaux qu'ouvriers étaient nettement hostiles, pour des raisons différentes, au principe même qui avait déterminé le vote de l'article 2 de la loi de 1909, et les organisations nationales professionnelles consultées ne se firent pas faute de le dire.

Le Comité central des armateurs de France, dans sa réponse du 18 octobre 1909 à la communication du projet gouvernemental que lui avait faite le ministre du Commerce, crut devoir, à titre préjudiciel, exprimer ses réserves sur l'efficacité d'un organisme qui lui semblait faire double emploi avec d'autres conseils de conciliation et d'arbitrage déjà existants. D'autre part, il revenait avec insistance sur le caractère strictement facultatif que devait conserver le recours à l'arbitrage; l'armement entendait, en effet, conserver l'entière liberté de ne pas soumettre à l'appréciation de la nouvelle juridiction arbitrale les litiges qui, par leur nature, ne lui paraîtraient pas susceptibles d'être résolus par cette voie. Et il en était ainsi notamment des conflits ayant donné lieu à des actes, tels les délits contre la discipline ou les délits de désertion, pour lesquels des sanctions avaient été prévues par la loi. Ces observations faites, l'organisation patronale adressait deux critiques au texte qui lui avait été soumis.

La première portait sur la nomination des délégués de l'armement dont trois étaient désignés par les armateurs de bâtiments de commerce et le dernier par les armateurs à la pêche. Or, l'article 2 de la loi de 1909 visait exclusivement les entreprises de transports et son extension à la pêche ne pouvait être envisagée par le règlement d'administration publique qu'il prévoyait, sans qu'il y ait dépassement de la délégation tenue par le Gouvernement de la loi. En second lieu, considérant, d'une part, le chiffre restreint des délégués de l'armement et, d'autre part, en exceptant la pêche, les nombreuses variétés de cette industrie caractérisées par des moyens d'exploitation très différents (paquebots, cargos, voiliers, caboteurs, remorqueurs, etc.), l'organisation patronale demandait qu'il soit

établi dans le collège électoral des armateurs des catégories distinctes, les délégués de chacune d'entre elles n'étant appelés à siéger au conseil d'arbitrage que pour les affaires intéressant la variété d'armement qu'ils représentaient. De cette façon, la juridiction arbitrale trouverait toujours dans son sein les compétences nécessaires sans que le nombre des représentants de l'armement en soit augmenté. Par ailleurs, et sous réserve du caractère facultatif reconnu à l'arbitrage, le Comité acceptait l'ensemble des dispositions qui lui étaient proposées. Au contraire, la Fédération des syndicats maritimes, persévérant dans son hostilité envers ce qu'elle considérait comme amorce de l'arbitrage obligatoire, refusa de les examiner.

Cependant, le Gouvernement, lié par l'obligation que lui imposait l'article 2 de la loi de 1909, ne relâchait pas son effort. Le projet fut remis à l'étude et cinq mois plus tard était publié le décret du 19 mars 1910 « portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi du 22 juillet 1909 instituant un conseil permanent d'arbitrage auquel devaient être soumis les différends d'ordre collectif entre les compagnies de transports maritimes et leurs équipages ». C'est sur ce décret qu'il convient maintenant de s'arrêter, car, malgré l'échec que rencontra son application, c'est le point de départ d'une longue suite de textes qui devaient aboutir, après bien des vicissitudes, à l'institution définitive, en 1938, de l'arbitrage obligatoire dans la marine marchande.

Le règlement du 19 mars 1910 est divisé en cinq titres comprenant quarante-cinq articles et intitulés comme suit : Composition du conseil permanent d'arbitrage ; Des élections ; De l'arbitrage, procédure et délais ; Des différends entre les armateurs à la pêche et leurs équipages ; Disposi-

tions diverses et transitoires. C'est là un plan logique et aisé à suivre; nous nous contenterons simplement de rapprocher, le cas échéant, les dispositions complémentaires sans préoccupation des titres auxquels elles se rattachent.

Section II.

Composition, constitution et fonctionnement de la juridiction arbitrale.

Le nouveau conseil permanent d'arbitrage, dont le siège était fixé à Paris, comprenait onze membres dont le mandat était de trois ans, quel que soit leur mode de désignation. Trois magistrats, nommés par décret contresigné par le garde des sceaux et choisis parmi les conseillers d'Etat en service ordinaire et les conseillers à la Cour de cassation, formaient la « section centrale » du conseil et, à ce titre, siégeaient dans toutes les affaires. Le président et le vice-président du conseil permanent étaient pris parmi eux. Pour chaque affaire, dix arbitres étaient adjoints à la section centrale, dont cinq représentant les armateurs et cinq le personnel navigant. Les arbitres titulaires et suppléants étaient élus au scrutin de liste dans le cadre de l'arrondissement maritime. Malgré la demande du Comité des armateurs, aucune distinction n'était faite entre les différentes variétés d'armement; par contre, les marins étaient divisés en quatre catégories :

— Les catégories comprises sous la dénomination d'officiers par l'article 57 de la loi du 15 avril 1898¹.

1. Aux termes de cet article, « sont compris sous la dénomination d'officiers : le capitaine, maître ou patron; le second; les lieutenants; le mécanicien chargé en chef de la machine et, sur les bâtiments de plus de 300 HP effectifs au moins, les mécaniciens en sous-ordre; le subrécargue et le médecin. »

- Le personnel du pont ;
- Le personnel des machines ;
- Les agents du service général.

En ce qui concerne la pêche — car, sans tenir compte de la protestation patronale, le décret de 1910 habilitait le conseil permanent d'arbitrage à connaître des différends collectifs intéressant les pêches maritimes — ces catégories étaient ramenées à deux :

- 1^o Le personnel du pont, officiers et assimilés compris ;
- 2^o Le personnel des machines et ses officiers.

Dans chaque arrondissement de l'Inscription maritime, les fonctionnaires de ce service devaient établir et tenir à jour, distinctement par catégorie professionnelle, les tableaux des arbitres élus par les employés et les employeurs, rangés suivant le nombre des voix obtenues. Ces tableaux tiraient leur importance de ce qu'ils déterminaient l'ordre dans lequel les arbitres étaient appelés à siéger. Leur publicité était prévue par insertion semestrielle au *Journal officiel* sur l'initiative du ministre de la Justice.

La composition du conseil permanent d'arbitrage variait, pour chaque affaire dont il était appelé à s'occuper, suivant l'importance du conflit au double point de vue du nombre des catégories professionnelles qu'il touchait et de son ère d'extension géographique. L'hypothèse la plus simple était évidemment celle où le différend collectif n'intéressait qu'une sorte de personnel dans un seul arrondissement maritime ; la juridiction arbitrale comprenait alors, outre la section centrale, dix arbitres élus dans la circonscription maritime considérée, à raison de cinq par les armateurs et cinq par les personnels navigants de la catégorie professionnelle en cause. Lorsque le conflit dépassait ce stade en quelque sorte primaire, le décret distinguait trois cas par ordre de complication progressive :

1^o Le différend s'étend à plusieurs catégories de navigateurs du même arrondissement maritime. — Il est d'abord attribué aux arbitres de chaque catégorie, dans le conseil d'arbitrage, autant de sièges que le nombre des catégories en cause est contenu de fois dans cinq, les sièges éventuellement en surplus étant attribués successivement aux catégories comptant le plus grand nombre d'électeurs.

2^o Le différend s'étend à plusieurs arrondissements, mais ne concerne qu'une catégorie de gens de mer. — Sont d'abord attribués pour chaque arrondissement aux arbitres élus par les armateurs ainsi qu'aux arbitres élus par les marins de la catégorie intéressée, autant de sièges dans le conseil d'arbitrage que le nombre des arrondissements est contenu de fois dans cinq, les sièges qui pourraient rester après cette répartition devant aller aux arrondissements comptant le plus grand nombre d'électeurs employeurs ou d'électeurs employés de la catégorie en cause.

3^o Le différend s'étend à plusieurs arrondissements maritimes et à plusieurs catégories de personnels navigants. — Les sièges des arbitres élus par les armateurs sont attribués aux divers arrondissements conformément aux règles indiquées au paragraphe précédent. Pour les sièges destinés aux arbitres élus par les marins, il est procédé à une double répartition :

— La première entre les catégories professionnelles intéressées suivant les principes posés au paragraphe premier ci-dessus en prenant, comme base d'attribution, pour les sièges en surplus, le nombre total des électeurs de chaque catégorie dans l'ensemble des arrondissements considérés ;

— La seconde entre les arrondissements sur lesquels s'étend le conflit selon l'ordre fixé plus haut au para-

phe 2 en attribuant les sièges restant éventuellement d'après le nombre total des électeurs dans chaque arrondissement. Les sièges ainsi répartis entre les arbitres des différentes catégories seront distribués par voie de tirage au sort entre les arrondissements, et l'article 8 du décret, pour ne rien laisser au hasard, n'hésitait pas à préciser : « A cet effet, cinq bulletins portant le nom des catégories intéressées et cinq bulletins portant le nom des arrondissements en cause seront placés dans deux urnes distinctes et l'ordre de sortie en déterminera l'attribution réciproque. »

Le même souci du détail présidait à l'organisation des élections. Les conditions d'électorat ne diffèrent pas sensiblement de celles qu'avaient prévues l'avant-projet précédemment examiné. Pour les marins cependant, l'extension des procédures facultatives de conciliation et d'arbitrage aux personnels états-majors avait conduit à distinguer trois classes d'électeurs :

1^o Les inscrits maritimes, définitifs ou hors de service, ayant figuré sur le rôle d'équipage d'un navire de guerre ou de commerce pendant les trois années qui précédaient, les militaires en activité de service étant exclus du vote;

2^o Les commissaires, médecins, agents du service général ayant navigué pendant un an au moins et n'ayant pas cessé de le faire depuis plus de trois mois;

3^o Les femmes françaises, majeures, appartenant à la catégorie des agents du service général et remplissant les mêmes conditions.

L'éligibilité était réservée aux électeurs âgés de plus de vingt-cinq ans ainsi qu'aux anciens électeurs n'ayant pas interrompu l'exercice de leur profession depuis plus de cinq ans. Les élus devaient naturellement appartenir ou avoir appartenu à la catégorie professionnelle appelée à les nommer.

La confection des listes électorales était confiée aux administrateurs de l'Inscription maritime qui devaient y procéder du 1^{er} au 20 juin de l'année des élections, en accord avec les maires des communes de leur circonscription. Le document de base prévu pour ce travail était, en effet, les listes électorales politiques que les administrateurs étaient autorisés à consulter sur place.

Les listes électorales devaient être déposées, dans chaque quartier, au bureau de l'Inscription maritime le 30 juin au plus tard. A compter de cette date, les électeurs, dûment avertis du dépôt par affiches apposées aux portes des mairies et dans les bureaux de l'Inscription maritime, avaient un délai de quinze jours pour porter leurs réclamations devant le juge de paix du canton qui les instruisait et jugeait dans les conditions prévues à l'avant-projet. La liste était close le 1^{er} août et ne pouvait plus être modifiée autrement que par suite de décisions judiciaires.

Dès le 15 août suivant, les cartes au vu desquelles les électeurs devaient être admis à voter dans toutes les communes de l'arrondissement où le scrutin serait ouvert, étaient mises en distribution. Les électeurs pouvaient soit les retirer eux-mêmes ou par mandataire muni d'un pouvoir avec signature légalisée, soit en demander l'envoi par la poste à un domicile qu'ils indiquaient, la signature de la lettre réclamant cet envoi devant être également légalisée.

Les élections avaient lieu à la mairie de chaque commune chef-lieu d'un quartier de l'Inscription maritime, tous les trois ans, le premier dimanche de décembre pour les employeurs, le second pour les employés, le troisième pour la pêche, devant un bureau présidé par le maire assisté du syndic des gens de mer comme secrétaire. Les équipages des navires en partance, s'ils justifiaient ne pou-

voir être de retour en France pour la date indiquée, étaient admis à voter trois mois à l'avance suivant la procédure prévue dans le premier projet du décret : l'administrateur de l'Inscription maritime ou son délégué recevait contre émargement et sous double enveloppe fermée, l'enveloppe extérieure étant signée par l'électeur, les suffrages de ces marins à la veille du départ. Bien entendu, l'ouverture de ces plis ne devait être faite que le jour des élections par le président du bureau de vote et en présence des autres membres de ce bureau¹.

Les électeurs employés, inscrits sur les listes d'un autre quartier, étaient admis à prendre part au scrutin dans le quartier de l'Inscription maritime dans lequel ils se trouvaient à la date de l'élection, sur présentation de leur carte électorale dûment signée et de leur fascicule de mobilisation ou de toutes autres pièces établissant leur identité. Mais la présentation de ces documents au moment du vote ne suffisait pas ; il fallait en outre qu'ils aient été déposés à la mairie, siège du quartier, pour permettre l'établissement d'une liste supplémentaire que les électeurs devaient émarger avant de déposer leur bulletin dans l'urne.

Le mode de suffrage prévu était, conformément aux dispositions du premier projet gouvernemental, le scrutin de liste par catégorie. Les électeurs devaient porter sur leur bulletin de vote les noms de cinq arbitres titulaires et de cinq arbitres suppléants, les premiers noms étant considérés,

1. L'article 15 du règlement du 19 mars 1910, qui décrit cette procédure, est à l'origine d'une proposition de loi de M. Rio tendant à instaurer le vote par correspondance des marins en mer en matière d'élections politiques. Cette proposition fut votée par la Chambre des députés le 9 octobre 1910, mais échoua devant le Sénat. (Cf. Valude, « Le vote par correspondance des marins en mer », in *Journal de la Marine marchande*, 1920, p. 839.) Quelques années plus tard, le 5 avril 1925, et contrairement à la proposition de sa commission du suffrage universel, la Chambre a repoussé une disposition inspirée de la proposition de loi Rio.

à défaut de toute indication précise, comme désignant les arbitres titulaires. Pour les personnels états-majors, il était prévu que les bulletins mentionneraient séparément les noms des officiers du pont ou assimilés et ceux des officiers mécaniciens.

Les conditions de majorité requise étaient la majorité relative. Immédiatement après le dépouillement des votes, le président du bureau proclamait les résultats qui étaient ensuite consignés dans un procès-verbal des opérations dressé par le secrétaire du bureau, signé par tous les membres et adressé à l'administrateur de l'Inscription maritime. Ce fonctionnaire le transmettait au directeur de l'Inscription maritime qui centralisait les procès-verbaux de son arrondissement et les communiquait à une commission de recensement composée du président du tribunal civil assisté des présidents du tribunal et de la chambre de commerce de l'endroit. Cette commission, compétente pour statuer sur toutes les réclamations présentées à l'occasion des élections, envoyait une copie, certifiée conforme par son président, de l'ensemble des procès-verbaux de l'arrondissement au ministre de la Justice. Il appartenait à ce dernier de faire publier au *Journal officiel* les noms des élus, par ailleurs affichés aux chefs-lieux de tous les quartiers de l'Inscription maritime.

La composition du conseil permanent d'arbitrage étant déterminée par son secrétariat, conformément aux règles précédemment exposées et selon l'affaire considérée, il était saisi par les intéressés et à défaut par le ministre de la Justice. Son intervention supposait que le différend n'avait pu être aplani sur place. Suivant quelles règles et par qui ? L'article 24 du décret ne le précise pas, mais il devait s'agir d'une sorte de préconciliation laissée à l'initiative des

autorités locales, maritimes et civiles, car la procédure de conciliation proprement dite était conduite par le conseil permanent lui-même. Aussitôt requis, en effet, le président de la juridiction arbitrale devait télégraphier au préfet du département dans les limites duquel avait surgi le différend, pour l'inviter à offrir aux parties les bons offices du conseil et à lui communiquer leur réponse dans le délai de quarante-huit heures. Si cette réponse était négative, la section centrale du conseil le constatait dans un procès-verbal dressé à cet effet. En cas d'acceptation, au contraire, le président du conseil d'arbitrage notifiait au préfet la date à laquelle le conseil s'assemblerait pour qu'il en avise les parties en les conviant à se faire représenter devant lui par des délégués. En même temps, il convoquait pour la date fixée les arbitres employeurs et employés appelés à siéger dans l'affaire en cours. Les arbitres devaient immédiatement accuser réception de la convocation et, s'ils se trouvaient empêchés, en avertir télégraphiquement le président pour qu'il puisse faire appel aux suppléants.

Le conseil réuni à la date indiquée entend les représentants des intéressés et essaie de les concilier. Si l'accord se fait, aucune difficulté : les conditions de l'entente sont consignées dans un procès-verbal établi et signé par le président de la juridiction arbitrale, ainsi que par les délégués des parties auxquels une copie certifiée conforme est remise. Une ampliation du procès-verbal est également envoyée aux ministres de la Marine, de la Justice, du Commerce et de l'Industrie. La conciliation ayant échoué par l'impossibilité d'arriver à composition, le président convoque sans délai, pour le lendemain, les mandataires des intéressés devant le conseil et leur demande s'il leur convient de recourir à l'arbitrage prévu par la loi. Le refus émanant des

représentants de l'une ou l'autre partie fait immédiatement l'objet d'un procès-verbal dressé comme précédemment. En cas d'acceptation, au contraire, le président invite les délégués à consigner par écrit leurs prétentions et arguments respectifs et à signer un compromis indiquant explicitement les questions à résoudre. Dès réception de ces pièces, il fixe une date rapprochée pour la séance du conseil d'arbitrage et en donne avis aux délégués.

Le conseil, assemblé au jour fixé, examine à huis clos, sous la direction de son président, la question qui lui est soumise. Il prend connaissance de tous les documents dont son président a reçu communication et entend sur leur demande les représentants des parties. Pour éclairer son opinion, il dispose des pouvoirs d'enquête et d'expertise prévus dans le premier projet du gouvernement. Des procès-verbaux de ses séances sont rédigés par des secrétaires attachés à la juridiction arbitrale et désignés par le ministre de la Justice, pour être conservés dans ses archives.

Pour toutes délibérations, le conseil permanent d'arbitrage devait comprendre, conformément au principe paritaire, un nombre égal d'arbitres employeurs et d'arbitres employés, soit au minimum deux représentants de chacun de ces groupes. Lorsque le nombre des arbitres présents était plus élevé d'un côté que de l'autre, les plus jeunes des arbitres en surnombre devaient s'abstenir. Ces délibérations ne devaient pas se prolonger ; le conseil devait statuer dans le plus court délai possible et obligatoirement, en tout cas, dans les huit jours à partir de sa réunion en comité d'arbitrage. La sentence du conseil, toujours rendue au siège de la juridiction et signée par le président, était notifiée par le secrétariat aux parties intéressées ainsi qu'aux ministres de la Marine, du Commerce et de l'In-

dustrie, et de la Justice. Il appartenait à ce dernier d'assurer leur publicité ainsi que celles des procès-verbaux constatant le silence ou le refus des parties dans les formes prévues dans le premier projet gouvernemental.

Enfin, le titre V du décret de 1910 (Dispositions diverses et transitoires) reproduisait sans grands changements les dispositions du même projet relatives aux frais de fonctionnement de la juridiction arbitrale, au rapport annuel adressé aux ministres de la Justice, de la Marine, du Commerce et de l'Industrie, par le président du conseil permanent, et à l'affichage, dans tous les bureaux de l'Inscription maritime, des textes de la loi du 22 juillet 1909 et de son décret d'application.

Section III.

L'échec de la tentative malgré les réformes de 1911.

Le décret du 19 mars 1910 avait prétendu tout prévoir, tout régler. Ses auteurs, dans le désir louable de prévenir toutes les difficultés, n'avaient pas hésité, comme on a pu le voir, à entrer dans les plus extrêmes détails d'application, si bien que l'initiative des autorités locales se trouvait pratiquement réduite à rien. C'était là un fait à coup sûr regrettable parce que ces autorités, en contact immédiat et quotidien dans les ports mêmes avec les armateurs et les marins, avaient des milieux maritimes une connaissance et une habitude généralement étrangères aux fonctionnaires des administrations centrales qui avaient préparé et rédigé le décret. Les organisations professionnelles de l'armement et des personnels navigants avaient été évidemment consultées, mais ou bien l'on n'avait pas tenu compte de leurs

critiques ou bien elles s'étaient abstenues d'en formuler pour témoigner leur opposition aux mesures projetées. La conséquence de cet état de choses était la publication d'un texte rigide, ne se prêtant à aucune adaptation, dépourvu de toute souplesse dans l'application et destiné, par sa rigueur même, à décourager ou à heurter ses assujettis, alors qu'il eut fallu, au contraire, vaincre leur résistance et leurs préjugés à l'égard de l'institution nouvelle. Avant même d'être mis à l'épreuve, le régime instauré par le règlement de 1910 était voué à l'échec. Il n'allait pas falloir longtemps pour s'en apercevoir.

L'article 44 et dernier du décret prévoyait au titre des dispositions diverses et transitoires : « Les premières élections auront lieu à une date fixée par arrêté concerté des ministres de la Marine et du Commerce et au plus tard le 1^{er} août 1910. Il sera fait usage, à cet effet, des listes électorales de 1909 et il sera procédé comme il est dit ci-dessus. La faculté, donnée aux équipages en partance, de voter trois mois avant la date normale des élections, sera réduite à un mois. Les pouvoirs du premier conseil d'arbitrage expireront le 31 décembre 1911. »

L'arrêté interministériel susvisé intervint le 3 juin 1910. Il fixait la date des premières élections au 31 juillet 1910; les équipages des navires en partance, qui justifieraient ne pouvoir être rentrés en France à ce jour, étaient admis à déposer leur bulletin de vote entre les mains de l'administrateur de l'Inscription maritime du port de départ à partir du 30 juin. Ces dispositions ne faisaient que confirmer les indications et instructions données aux fonctionnaires de l'Inscription maritime par une circulaire du sous-secrétaire d'Etat à la Marine en date du 22 mai 1910. Ce texte apportait tous renseignements utiles aux intéressés pour la

rapide confection des listes électorales. Il dérogeait exceptionnellement sur certains points de détail au règlement de 1910 en modifiant, à raison de la date anormale des élections, les délais prévus pour l'accomplissement des diverses formalités. Une nouvelle circulaire du 2 juin 1910 vint compléter la précédente et préciser les quelques points demeurés encore incertains.

Les premières listes électorales devaient être établies sur la base des listes politiques de 1910 (et non pas de 1909 comme l'avait prévu le règlement). En ce qui concerne les électeurs employés, les administrateurs devaient trouver les éléments d'information dont ils pourraient avoir besoin, dans la matricule des gens de mer pour les inscrits et dans les matricules particulières aux agents du service général. Pour les électeurs employeurs, ils devaient inviter immédiatement les entreprises d'armement de leurs quartiers à fournir les déclarations prévues par le règlement de 1910 pour l'inscription de leurs représentants sur les listes électorales¹. Ces dernières furent cependant établies en temps

1. L'article 10 du décret de 1910 stipulait, reproduisant certaines dispositions du premier projet gouvernemental : « Sont électeurs, en qualité d'employeurs, les armateurs français n'ayant encouru aucune des condamnations prévues aux articles 15 et 16 du décret organique du 2 février 1852 et exerçant leur profession depuis au moins trois ans. Sont également électeurs, au même titre et sous les mêmes conditions, les personnes françaises participant à la direction d'une entreprise d'armement et désignées, à cet effet, par les représentants de l'entreprise. Toutefois, les personnes participant à la direction d'une même entreprise d'armement ne peuvent être portées sur les listes d'électeurs dans chaque arrondissement maritime qu'à raison d'un électeur par 10.000 tonnes ou fraction de 10.000 tonnes de jauge brute de l'entreprise, attachées aux ports de l'arrondissement.

» A cet effet, toute entreprise d'armement doit adresser, avant le 1^{er} juin de l'année des élections, à l'administrateur de l'Inscription maritime du quartier dans le ressort duquel elle exerce son industrie, une déclaration contenant :

» 1^o Le tonnage brut de ses navires attachés aux ports de l'arrondissement ;

» 2^o Le nom, la qualité et le domicile de ces représentants à inscrire sur les listes électorales. »

L'exécution de ces prescriptions aboutit à des erreurs nombreuses. « Dans

voulu, malgré toutes les erreurs que peut entraîner une confection hâtive, et la date des élections arriva.

Dans l'ensemble, les armateurs accomplirent leur devoir d'électeurs suivant les instructions de leur organisation syndicale. Un nombre suffisant d'entre eux se présenta aux urnes pour que soit réputé tenu l'engagement pris par leur groupement. A une lettre du 2 avril dans laquelle le ministre du Commerce et de l'Industrie avait attiré son attention sur la récente publication du décret du 19 mars 1910 et « l'intérêt qui s'attache à ce que l'armement tout entier prêle son concours aux pouvoirs publics pour leur faciliter la tâche qui leur est impartie par le règlement susvisé », le Comité central des armateurs de France avait, en effet, répondu en offrant son plus entier concours. Mais, par ailleurs, l'organisation patronale en avait profité pour rappeler une fois de plus au représentant du Gouvernement l'importance attachée par l'armement au caractère strictement facultatif du recours à l'arbitrage. Et il confirmait ces déclarations quelques semaines plus tard, le 25 mai, dans une lettre au sous-secrétaire d'Etat à la Marine à laquelle était jointe copie de toute la correspondance échangée à ce sujet avec le ministre du Commerce et de l'Industrie. En somme, l'armement, tout en se montrant circonspect à l'égard d'une innovation qu'il n'approuvait

certaines arrondissements maritimes, on avait fait figurer sur les listes, au titre des armateurs, non seulement des entrepreneurs de transports maritimes, comme le prescrit la loi, mais aussi des propriétaires de yachts, des fonctionnaires ayant la disposition d'engins de navigation appartenant aux Ponts et Chaussées, etc... L'article 14 du décret du 19 mars 1910 permettant aux intéressés de porter leurs réclamations contre la confection des listes, dans les quinze jours qui suivent leur affichage, devant le juge de paix du canton, le Comité se contente de signaler ces irrégularités à ses adhérents pour permettre à ceux-ci de les faire cesser. » (*Circulaire du Comité central des armateurs de France*, n° 697, p. 830.) Cette attitude de l'organisation patronale était conforme à l'engagement qu'il avait pris d'apporter son concours à la confection des listes. Cf. lettres du Comité au ministre du Commerce du 19 avril et au sous-secrétaire d'Etat à la Marine du 25 mai 1910.

pas, acceptait de tenter loyalement l'expérience ordonnée par la loi du 22 juillet 1909 et organisée par son décret d'application.

La même bonne volonté ne se manifesta pas chez les marins. Dans beaucoup de ports, aucun électeur appartenant au personnel navigant ne se présenta. Dans d'autres, les bureaux de vote n'ayant pu être constitués faute d'un nombre suffisant d'électeurs employés, les armateurs en furent réduits à faire constater par les autorités maritimes locales l'impossibilité où ils se trouvaient d'accomplir leur devoir électoral. « Jamais on ne vit élections si paisibles; il n'y eut ni électeurs ni candidats¹. » C'était l'échec total. Sur les 75.000 inscrits portés sur les listes électorales, 1.583 seulement se présentèrent au scrutin. L'élection des arbitres représentant les personnels navigants n'avait pu se faire que dans un nombre infime de quartiers. Le résultat cherché par la Fédération des syndicats maritimes, qui avait lancé l'ordre d'abstention, était atteint; et, à l'issue de son dix-huitième congrès tenu à Saint-Nazaire au mois d'octobre 1910, elle le faisait sanctionner par le vote de la résolution suivante : « Le congrès félicite les inscrits maritimes qui n'ont pas pris part aux élections pour le conseil permanent d'arbitrage, blâme ceux qui n'ont pas obéi aux consignes d'abstention, et invite les inscrits à s'abstenir au cas où il serait procédé à de nouvelles élections. »

Le sous-secrétaire d'Etat chargé de la Marine marchande prescrivit une enquête dans les différents quartiers de l'Inscription maritime sur les causes de cette abstention générale chez les marins. Des réponses produites par les groupements professionnels interrogés, nous en citerons une particulièrement intéressante parce qu'elle résume

1. G. Moraël, *L'exploitation de la mer*, Ligue maritime française, Paris, 1925.

assez bien les motifs présentés par les personnels navigants en justification de leur attitude. Les syndicats maritimes de Bordeaux firent connaître que leurs membres s'étaient abstenus de participer aux élections parce que le régime électoral instauré par le décret de 1910 permettait, si même il ne la favorisait pas, la désignation d'arbitres n'ayant pas les connaissances techniques désirables; par ailleurs, l'utilité de la nouvelle institution ne se faisait aucunement sentir, les tribunaux maritimes commerciaux existants offrant toutes garanties de compétence et d'impartialité pour régler les différends entre employeurs et employés.

Le Gouvernement ne se découragea pas. Une fois terminée l'enquête dont il vient d'être parlé, la réforme du décret du 19 mars 1910 fut mise à l'étude. En même temps, les mesures prévues par ce texte étaient prises comme si les élections avaient eu lieu normalement. Un décret du 3 février 1911 nomma pour trois ans les magistrats membres de la section centrale du conseil permanent d'arbitrage et choisit parmi eux le président et le vice-président de la juridiction. Un arrêté du garde des sceaux, ministre de la Justice, portant la même date, désigna le personnel du secrétariat du conseil. Enfin, le *Journal officiel* du 15 février 1911 publiait, en plus des deux textes précités, la liste des arbitres élus par arrondissement maritime et, dans chaque arrondissement, par catégories professionnelles. Se référant à cette publication, une circulaire du ministre de la Marine en date du 2 mai 1911 vint donner toutes instructions utiles aux fonctionnaires de l'Inscription maritime pour provoquer la mise en route des arbitres appelés à siéger au conseil, lorsque celui-ci serait saisi d'une affaire concernant leur catégorie professionnelle et

leur arrondissement. Toutes ces mesures devaient d'ailleurs demeurer purement platoniques, la juridiction arbitrale n'ayant pas eu l'occasion de se réunir avant la refonte du régime de 1910.

Le projet réformant le malencontreux décret aboutit assez rapidement, après entente entre les départements ministériels intéressés, au règlement du 7 août 1911. Le nouveau texte était divisé en quatre articles dont chacun modifiait plusieurs dispositions du décret de 1910 par référence aux articles et aux titres dudit décret. D'une manière générale, les modifications apportées au régime des élections n'étaient que de simples retouches commandées par le désir de simplifier ce régime ou de réparer de légères lacunes dans le texte de 1910; au contraire, les procédures de conciliation et d'arbitrage étaient profondément remaniées, et, cette fois, nettement séparées.

En ce qui concerne les élections, elles ne devaient plus se faire par quartier de l'Inscription maritime mais dans la circonscription inférieure, par syndicat. Cette mesure équivalait à une sorte de sectionnement électoral qui avait pour conséquence de rendre nécessaire une révision des listes dressées pour les élections du 31 juillet 1910. D'autre part, l'accomplissement de toutes les formalités prévues auparavant dans le cadre du quartier (dépôt et affichage des listes, distribution des cartes électorales, etc.) étaient transposées à l'échelon du syndicat. Le scrutin avait lieu, bien entendu, à la mairie de chaque commune, siège d'un syndicat de l'Inscription maritime, devant un bureau dont la composition, réduite à trois membres (le maire président, le syndic des gens de mer secrétaire et un conseiller municipal pris dans l'ordre du tableau) déjouait les manœuvres d'obstruction, puisqu'elle ne comprenait plus aucun repré-

sentant des électeurs. Par ailleurs, si la faculté de voter dans un syndicat autre que celui sur les listes duquel ils figuraient, était laissée aux intéressés, les formalités pour ce faire étaient considérablement simplifiées : il suffisait que l'électeur présentât au moment du scrutin sa carte signée et un document attestant son identité pour être inscrit immédiatement, sans aucun dépôt préalable de ces pièces, sur une liste supplémentaire et admis au scrutin. Enfin, la date des élections était fixée au premier dimanche de décembre pour toutes les catégories d'employeurs et d'employés, tant pour la navigation de commerce que pour la pêche. Toutes ces mesures, en même temps qu'elles assouplissaient les dispositions du régime antérieur, tendaient à vaincre la résistance des marins en décentralisant le scrutin pour le rapprocher de l'électeur et en simplifiant les formalités et les démarches indispensables.

Si l'on passe maintenant à la réforme des procédures de conciliation et d'arbitrage, on constate que les innovations étaient beaucoup plus considérables. L'ancien titre III du règlement de 1910, « De l'arbitrage ; procédure et délais », était divisé en deux titres distincts, « De la conciliation » et « De l'arbitrage » dont il n'y a à dire que peu de choses, parce qu'ils font, en somme, la synthèse des dispositions contenues dans le premier projet du décret de 1910 et dans le texte définitif de ce règlement.

La tentative préalable de conciliation est enlevée au conseil permanent d'arbitrage, pour être confiée à l'administrateur de l'Inscription maritime. Celui-ci, averti de la naissance d'un conflit collectif, doit, s'il n'a pas été saisi dans les vingt-quatre heures par les parties, leur proposer ses bons offices et les inviter à lui faire connaître dans les quarante-huit heures :

— L'objet du différend avec l'exposé des motifs allégués de part et d'autre ;

— Les noms, qualités et domiciles des délégués désignés par elles pour les représenter, au nombre de cinq au maximum, délégués qui obligatoirement doivent être citoyens français et n'avoir encouru aucune des condamnations prévues par le décret organique du 2 février 1852.

Le silence, le refus ou l'abstention des parties, ainsi que le résultat de leur réunion en conciliation, si elle a lieu, sont constatés dans des procès-verbaux établis et signés concurremment, le cas échéant, avec les parties, par l'administrateur de l'Inscription maritime qui en envoie copie aux ministres intéressés et au président du conseil permanent d'arbitrage. Lorsque le conflit s'étend à plusieurs ports du même arrondissement maritime, l'essai de conciliation doit être provoqué par le directeur de l'Inscription maritime. Si le différend touche plusieurs ports de divers arrondissements, le ministre de la Marine désigne celui des directeurs intéressés qui remplira la mission sus-indiquée.

En cas d'échec de la tentative dirigée par lui, le fonctionnaire de l'Inscription maritime compétent transmet le dossier de l'affaire au ministre de la Justice pour qu'il saisisse le conseil permanent d'arbitrage. Celui-ci, une fois saisi, examinait le litige, se documentait et statuait suivant les règles posées par le décret de 1910, auxquelles aucune modification n'était apportée¹.

La circulaire du 29 août 1911, qui notifia le décret du 12 août précédent, spécifiait qu'un arrêté interministériel ultérieur fixerait la date des élections au conseil permanent d'arbitrage pour 1911. Mais étant donné les dispositions

1. Sauf sur un point cependant, les délégués désignés par les parties pour les représenter devant le conseil étant désormais autorisés à se faire assister d'avocats.

formelles du règlement, cet arrêté parut bientôt inutile et une nouvelle circulaire du 25 novembre le contremanda, en fixant la date des prochaines élections au jour prévu par le décret, c'est-à-dire au premier dimanche de décembre qui tombait cette année-là le 3. Le scrutin eut lieu, ou plutôt il n'eut pas lieu. La Fédération nationale des syndicats maritimes, conformément à la motion votée à son précédent congrès, avait renouvelé ses consignes d'abstention. Suivant le mot de M. de Monzie, ses adhérents « boudèrent » et « ils boudèrent si bien que, dans la plupart des syndicats, les urnes demeurèrent vides et que, lorsqu'en 1912 éclata la grève du Havre, le conseil permanent d'arbitrage ne put se constituer, le personnel des machines de l'arrondissement n'ayant désigné aucun représentant¹ ». L'échec, cette fois, n'était pas seulement complet, mais définitif; le Gouvernement abandonna. La première tentative pour doter la marine marchande d'institutions propres à résoudre pacifiquement les conflits collectifs du travail n'avait pas abouti.

Quelles étaient les causes d'un tel insuccès? Elles étaient de deux ordres; alors que les unes, de caractère plutôt technique, résultaient de certaines inquiétudes des milieux syndicalistes, les autres étaient la marque d'un état d'esprit propre à la plupart des marins.

Les consignes d'abstention données par la Fédération nationale des syndicats maritimes furent provoquées par la crainte de ne pouvoir tenir en mains les représentants des gens de mer au sein du conseil permanent d'arbitrage et, par suite, de perdre une grande partie de son influence. Les sentences du conseil devaient, en effet, être rendues à la majorité de ses membres dont une fraction était élue et

1. A. de Monzie, *Les réformes maritimes*, Librairie maritime et coloniale, Paris, 1914, chap. VIII, p. 84.

l'autre nommée par les pouvoirs publics. « Ce mode de désignation des coarbitres et arbitres rendait pleine de périls la position des marins du commerce », car « on ne pouvait espérer d'une élection générale que l'unité de vues soit assurée dans le groupe ouvrier, tandis que les armateurs avaient la certitude que leurs coarbitres n'auraient aucune défaillance. De même, le choix des délégués (des parties) parmi le personnel intéressé ne pouvait aller sans difficulté et sans risque¹ ». Autrement dit, la Fédération des syndicats maritimes voulait assurer par ses propres mandataires, concurremment avec ceux de l'armement, le fonctionnement de la juridiction arbitrale². Tant qu'il n'en serait pas ainsi, « les dirigeants de la Fédération des inscrits avaient raison, de leur point de vue, d'écarter l'éventualité d'un arbitrage légal, car le conflit direct leur devait sembler préférable, ou même nécessaire, pour exercer leur action »³.

Mais l'échec des règlements de 1910 et 1911 avait des causes beaucoup plus profondes, inhérentes à la mentalité même des marins et auxquelles il a déjà été fait allusion. Les rédacteurs de ce texte, trop éloignés des réalités maritimes, n'avaient pas exactement mesuré la portée et les

1. P. Ferri-Pisani, *Sur le Syndicalisme maritime*. Première partie : « Les organes et les méthodes », Marseille, 1933, déjà cité, chap. IX, p. 159.

2. Evidemment, les gens de mer n'élisant plus les coarbitres, dont la désignation serait donnée à la Fédération, n'auraient plus été représentés directement au conseil permanent d'arbitrage, mais seulement par l'intermédiaire de celle-ci. Par contre, en même temps que l'hégémonie de l'organisation syndicale, serait établie « entre les coarbitres marins la liaison nécessaire correspondant à la solidarité existant entre les coarbitres armateurs ». (Ferri-Pisani, ouvrage précité, même page).

Cf. aussi, à propos de l'opinion des milieux syndicalistes, l'article intitulé « Le conseil permanent d'arbitrage : de mal en pis », dans le *Travailleur de la mer*, organe officiel de la Fédération nationale des syndicats maritimes, n° 298 du 5 octobre 1911, où l'auteur, se livrant à une violente critique du régime instauré en 1910-1911, constate avec amertume que les armateurs ont le droit de se faire représenter par qui bon leur semble, tandis que les secrétaires des syndicats maritimes sont pratiquement écartés de la représentation ouvrière en raison du régime électoral.

3. De Monzie, ouvrage précité, p. 86.

conséquences des mesures qu'ils édictaient. Tout d'abord, cela avait été une erreur d'étendre l'arbitrage hors de son domaine légal. « Pour la plupart, les pêcheurs sont propriétaires de leurs barques. En tout cas, même pour les lointaines campagnes, ils naviguent « à la part », c'est-à-dire qu'ils sont les associés du patron, bien plutôt que ses salariés. De conflits collectifs, de grèves, il n'est pour eux question. D'arbitrage non plus. Que leur eût servi de voter ? On ne pouvait arbitrer la grève sardinière, on ne pouvait pas davantage soumettre à des tiers le règlement des comptes de pêche. L'extension que réalisait le décret de M. Chéron était donc, au moins dans la très grande généralité des cas, tout à fait superflue¹ ».

Quant aux marins du commerce, « gens indifférents, sinon fatalistes, qui s'en rapportent volontiers à la Madone ou à l'Etat-Providence », ils étaient « en immense majorité étrangers à toute formation syndicaliste »; même quand ils avaient adhéré à une organisation professionnelle. Enfin, ils avaient peu l'habitude et la pratique du vote, « étant la plupart du temps sur mer au moment même des échéances électorales. Ceux-là mêmes d'entre eux qui font de courtes navigations, ne se trouvent pas à point nommé dans le quartier où ils sont inscrits, pour y prendre part au scrutin. Indifférents, individualistes, absents ! Certes, on ne pouvait plus mal choisir les hommes auxquels on s'adressait pour leur offrir l'électorat professionnel ».

Par ailleurs, la loi était pratiquement inacceptable pour les intéressés. Elle plaçait la juridiction arbitrale trop loin d'eux, de leur vie, du cercle de leurs habitudes quotidiennes. C'était encore l'époque où « la grande masse des marins

1. *Ibid.*, p. 84 et 85. Les citations *infra* ont été également empruntées à ces pages et à celles qui terminent le chapitre VIII de l'ouvrage (p. 81 à 88 incluse).

éprouvait une naturelle appréhension à la pensée que l'arbitre ou les arbitres seront personnages lointains, siégeant à Paris, dans une manière d'empyrée ». Au contraire, un homme qu'ils connaissaient bien et qui les connaissait autant, l'administrateur de l'Inscription maritime, leur semblait naturellement qualifié pour intervenir et régler le différend. « Un administrateur qui sait son métier, qui est connu de ses inscrits, qui a la confiance de l'armement, a plus d'autorité que quiconque pour pacifier les esprits ; il a plus de compétence que qui que ce soit pour trouver la formule transactionnelle sur laquelle s'établira l'accord définitif ou provisoire ». Il y a évidemment des exemples de décisions arbitrales — comme la sentence Ditte — rendues par des gens dont le nom même n'était pas connu des marins en grève. Mais la mentalité maritime n'était pas mûre pour la généralisation du procédé, et de telles interventions gardaient un caractère exceptionnel. « C'est après une cessation de travail prolongée, c'est après l'échec des interventions locales, c'est en désespoir de cause qu'un magistrat ou un homme public peut être invité à dire le droit. Mais, quand la grève éclate ou quand elle est sur le point d'éclater, ce n'est pas à Paris que les mécaniciens havrais ou les agents du service général de la flotte marseillaise iront demander conseil. C'est dans leur milieu, c'est à quelqu'un qui les approche, avec qui ils sont en familiarité, qui a déjà donné sa mesure dans de précédentes affaires maritimes. Et donc, si l'on avait voulu organiser pratiquement, efficacement, l'arbitrage maritime, il eût fallu en quelque sorte le décentraliser ».

Et M. de Monzie, auquel nous avons emprunté l'essentiel du précédent développement concluait : « Etait-ce bien la peine de faire un tel essai et ne valait-il pas mieux,

par des instructions précises, par une éducation professionnelle attentive, donner aux administrateurs de la Marine un sens plus délicat de leurs devoirs et de leurs responsabilités ? Au surplus, il n'y a pas de mal : de l'effort accompli par M. Paul Boncour et ses collègues du Parlement, il restera, en sus d'une loi velléitaire, une idée qui est à reprendre et un gros dossier qui est à méditer ».

La loi de 1909 devait dépasser le stade velléitaire. Sous l'empire de la nécessité, l'idée fut bientôt reprise, mais la leçon de 1910-1911 n'avait pas été perdue. Il en subsista même dans l'Administration une certaine timidité, et c'est avec prudence qu'elle devait à l'avenir procéder, en essayant d'éviter le renouvellement des errements anciens.

CHAPITRE III

LA GUERRE DE 1914-1918 ET L'APRÈS-GUERRE IMMÉDIATE

La première tentative en vue d'établir officiellement l'arbitrage dans la marine marchande avait échoué. Il fallut revenir aux procédés empiriques et aux moyens traditionnellement admis par les marins, mais les textes de 1910 et 1911 ne furent pas abrogés et l'expérience qu'ils représentaient ne demeura pas inutile. Du décret de 1911 notamment certaines dispositions survécurent. Dans le règlement des conflits collectifs entre les armateurs et leurs différents personnels, les fonctionnaires de l'Inscription maritime continuèrent d'intervenir comme ils avaient dû le faire, par la force même des choses, avant toute tentative de réglementation. Leur action conciliatrice se révéla d'ordinaire efficace et contribua à empêcher la généralisation de conflits, souvent peu importants, dont l'esprit syndicaliste et la solidarité des gens de mer pouvaient faire craindre l'extension à d'autres ports ou à d'autres catégories de travailleurs.

L'arbitrage proprement dit ne fut plus soumis à aucune règle : tantôt le Gouvernement, se référant au précédent Ditte, se contentait de nommer un ou plusieurs arbitres pour trancher le différend, tantôt un conseil paritaire réunissait, sous la présidence d'un haut fonctionnaire ou

du sous-secrétaire d'Etat à la Marine marchande, les représentants des employeurs et des employés. Parfois il arrivait, après l'épuisement de tous les moyens de conciliation, quand le conflit se prolongeait en vain pour le plus grand dommage des intérêts en présence, qu'armateurs et marins, cédant par lassitude aux résistances des pouvoirs publics, parvinssent à se mettre d'accord sur le nom d'un surarbitre. En désespoir de cause, le sous-secrétaire d'Etat statuait lui-même avec le consentement des deux parties, mais à cette époque pareille intervention demeurait exceptionnelle. L'habitude n'était pas encore prise de soumettre directement les conflits du travail aux membres du Gouvernement.

Ce régime, dépourvu de base légale puisque les décrets de 1910-1911 subsistaient au moins en théorie, se maintint jusqu'à la guerre malgré ses résultats incertains et assez médiocres. L'échec encore récent de la première tentative n'avait pas, cependant, découragé tous les partisans d'une réglementation officielle de la conciliation et de l'arbitrage dans les industries maritimes. Sous leur influence, le sous-secrétariat à la Marine marchande allait essayer de remettre en application les textes précités, qui n'étaient toujours pas abrogés lorsque survinrent les événements de 1914¹. Il allait falloir attendre encore trois ans pour que la nécessité imposât une solution à la question demeurée ainsi en suspens.

Au début des hostilités, en effet, le nombre des conflits du travail dans la marine marchande fut assez limité. La mobilisation de la plus grande partie des inscrits maritimes

1. De nouvelles élections au conseil permanent d'arbitrage avaient été prévues pour le dimanche 6 décembre 1914, mais la guerre devait les empêcher et une circulaire ministérielle, en date du 12 novembre 1914, les contremanda.

dans la flotte de guerre, l'armement de tous les navires disponibles et en état de prendre la mer, entraînaient une notable insuffisance de personnel. Aussi les armateurs, sous la pression des pouvoirs publics, accordèrent sans trop de difficultés les augmentations de solde réclamées par les équipages et rendues légitimes par la hausse incessante du prix de la vie. Mais au fur et à mesure que la guerre se prolongeait, aggravant les charges des employeurs et la condition des salariés, les risques de différends graves augmentaient. Une agitation dangereuse commençait à se manifester parmi les travailleurs et il ne suffisait plus de « faire appel à leur sagesse et à leur patriotisme, à leur esprit d'abnégation et de dévouement à la chose publique¹ » pour les empêcher de protester violemment contre l'insuffisance des salaires et de formuler brutalement de nouvelles revendications.

Devant les menaces de grèves apparues dans certaines usines travaillant pour la défense nationale, M. Albert Thomas, ministre de l'Armement, fut amené à rendre obligatoires la conciliation et l'arbitrage dans les industries de guerre. Dans les transports maritimes, les mêmes signes de malaise et de mécontentement ne tardèrent pas à se révéler. C'était l'annonce de complications graves, car « la vie du pays et sa défense dépendaient dans une large mesure de l'activité incessante et presque, sans répit de notre flotte commerciale et de notre flotte de pêche menacées par les périls de la guerre sous-marine². » Aussi, M. Lémery, commissaire aux Transports maritimes et à la Marine marchande, n'hésita pas à prendre pour son département des

1. Circulaire du 22 décembre 1917 notifiant l'arrêté du 22 décembre 1917 qui institue des procédures de conciliation et d'arbitrage pour la solution des différends collectifs pouvant s'élever entre les armateurs au long cours et au cabotage et les personnels navigants employés par eux.

2. *Ibid.*

mesures analogues à celles qui, avec le décret du 17 janvier 1917, venaient de prouver leur efficacité dans l'industrie des armements. Son successeur, M. Bouisson, devait continuer et compléter son œuvre jusqu'à dans les premières années de l'après-guerre. Mais les dispositions arrêtées pendant cette période étaient illégales, parce qu'elles allaient à l'encontre des prescriptions réglementaires de 1910-1911 non abrogées.

La paix conclue, les textes promulgués entre 1917 et 1920 demeurèrent quelque temps en vigueur. Le retour de circonstances normales, en soulignant leur caractère provisoire, devait entraîner leur abandon. C'était le moment où une crise très grave, consécutive à l'excès du tonnage construit pendant la guerre pour faire face à des besoins exceptionnels, frappait durement les transports marins. Armateurs et personnels navigants également atteints s'unirent en des organisations mixtes pour la défense de leurs intérêts communs et le rétablissement de l'activité maritime. Au sein de ces associations où étaient loyalement discutés par employeurs et employés tous les problèmes touchant à la marine marchande, de nombreux différends furent résolus à l'amiable, par accord direct entre les représentants des deux parties. Mais peu à peu, avec le redressement progressif de la situation, cet esprit de collaboration disparut. L'Union navale paritaire fut dissoute. A nouveau les antagonismes économiques se montrèrent dans toute leur violence. Pour en discipliner les manifestations, il apparut plus que jamais nécessaire de réorganiser les modes de règlement pacifique des conflits collectifs dans les industries maritimes. Il conviendra de rapporter les circonstances qui provoquèrent l'élaboration d'un nouveau statut, après avoir étudié les textes de 1917-1921 et rappelé l'ac-

tion et les initiatives des deux groupements professionnels paritaires qui se sont succédé.

Section I.

Les mesures prises pendant les hostilités et les compléments qui leur furent apportés.

La guerre, comme il fallait s'y attendre « en raison du besoin intense de collaboration, d'entente et d'union, éprouvé par tous les éléments actifs du pays », provoqua dans l'opinion un vif mouvement en faveur de « cette partie de la législation sociale qui vise à éviter ou à arrêter dès leur origine les conflits du travail¹ ». Dans les professions exercées à terre, les commissions départementales composées de patrons et d'ouvriers qui, par application du décret du 10 août 1899, délibéraient sur le taux normal et courant des salaires dans les entreprises de travaux publics et de fournitures ayant contracté avec l'Etat, prirent une importance capitale à raison de la mobilisation de l'industrie. La loi du 10 juillet 1915 sur la détermination du salaire des ouvrières travaillant à domicile fut incorporée au Code du Travail et reçut immédiatement pleine application. Enfin, le décret du 17 janvier 1917, déjà cité, vint pourvoir au règlement des différends collectifs entre employeurs et employés dégagés d'obligations militaires, dans les établissements et usines travaillant à la fabrication des armements, munitions et matériels de guerre.

Ce texte, très simple, qui interdisait la rupture unilatérale du contrat de travail et l'arrêt sans préavis de celui-ci, instituait un certain nombre de comités permanents de

1. V. note 1, page 97.

conciliation et d'arbitrage dont le ressort géographique devait être délimité par arrêté du ministre de l'Armement. Leur composition mixte comprenait au moins deux représentants des patrons et deux représentants des ouvriers, les uns et les autres non mobilisables. Sur déclaration à lui faite, soit par l'employeur ou son représentant, soit par un ouvrier mandaté par vingt au moins de ses camarades, le contrôleur de la main-d'œuvre saisissait le ministre pour qu'il désigne son représentant auprès du conseil appelé à statuer sur l'affaire ainsi présentée. Le comité, réuni à la mairie de la localité dans le plus bref délai, s'efforçait de concilier les parties et à défaut d'accord prononçait, dans les vingt-quatre heures suivant la dernière audition des intéressés, une sentence arbitrale sous la forme d'un procès-verbal signé par tous ses membres. Lorsque ceux-ci ne pouvaient s'entendre sur le contenu de la sentence, ils désignaient un ou plusieurs arbitres départiteurs. S'ils ne réussissaient même pas à s'accorder sur cette nomination, il y était pourvu par le ministre de l'Armement qui pouvait également évoquer l'affaire devant lui. Dans ce cas, sa décision était publiée dans la même forme que celle des arbitres départiteurs qu'il suppléait. Nommés par le ministre ou désignés par le comité, les arbitres départiteurs étaient convoqués sans délai par le contrôleur de la main-d'œuvre pour entendre arbitres et parties. Dans les vingt-quatre heures de cette audition, ils devaient rendre leur sentence, consignée dans un procès-verbal.

Toutes les décisions arbitrales devenaient exécutoires, après homologation par le ministre de l'Armement, dès affichage dans les ateliers par les soins ou aux frais du patron. Des sanctions, dont la plus efficace était la réquisition, étaient prévues contre les employeurs et les ouvriers

qui refusaient de se conformer aux sentences ainsi publiées. Aussi longtemps que cette publication n'était pas opérée — c'est-à-dire, par conséquent, depuis la déclaration du conflit au contrôleur de la main-d'œuvre jusqu'à l'affichage de la sentence — tout le personnel de l'entreprise, sans aucune exception, était mis en réquisition par l'autorité militaire et devait assurer à tous les échelons l'ordre et la continuité de la production. Enfin, le ministre de l'Armement pouvait étendre les prescriptions de la sentence rendue, soit pour un ou plusieurs groupes d'ouvriers, soit pour un ou plusieurs établissements, à tout ou partie des autres catégories professionnelles ou des autres entreprises qui, à l'intérieur de la même circonscription, se trouvaient dans une situation analogue.

Ainsi conçu, ce décret avait donné d'excellents résultats. Les comités de conciliation et d'arbitrage créés par lui aboutirent rapidement, par l'accord généralement unanime de leurs membres, à l'établissement d'un nombre considérable de tarifs de salaires concernant les diverses spécialités professionnelles intéressées. L'activité de celui de la Seine fut particulièrement grande. Très rares ont été les cas où, pour trancher le différend, il fallut recourir à l'intervention du ministre de l'Armement.

Dans les industries maritimes, l'intérêt national n'exigeait pas moins que dans les fabrications de guerre la continuité indispensable du travail et le rendement maximum du matériel. Or, parmi les équipages surmenés par trente mois d'efforts intenses, une certaine lassitude et un mécontentement croissant se manifestaient. Malgré les augmentations de soldes consenties par les armateurs, la hausse constante du prix de la vie atteignait durement les marins et leurs familles, les premiers quand ils étaient à

terre entre deux embarquements, celles-ci de façon continue. Cette situation était d'autant plus regrettable qu'il s'agissait d'une catégorie de travailleurs constamment exposés à raison de la guerre sous-marine à de graves dangers, si bien qu'on avait pu dire d'eux qu'« ils étaient à la fois au front et à l'usine ». Enfin, le fait que diverses difficultés d'ordre secondaire en corrélation avec les questions de salaires et d'indemnités demeuraient longtemps parfois en suspens, ou bien recevaient selon les ports des solutions différentes, était une source de mécontentements et de conflits supplémentaires. Il s'y ajoutait l'absence d'une législation neuve et vraiment moderne qui aurait déterminé, au moins sur les points essentiels, les droits et les devoirs des armateurs et de leurs personnels navigants, tant en ce qui concerne les clauses du contrat d'engagement qu'en ce qui touche les dispositions du régime disciplinaire et pénal de la marine marchande. Les hostilités ne permettaient pas la discussion et le vote des projets de loi déposés à ce sujet par le Gouvernement dès avant la guerre, mais, en attendant qu'ils puissent aboutir, une nouvelle organisation de la conciliation et de l'arbitrage s'imposait pour prévenir et apaiser des oppositions d'intérêts qui risquaient de compromettre la défense et l'existence même du pays. Ce fut l'objet d'une longue série d'arrêtés ministériels qui intervinrent à partir de 1917 jusqu'en 1921 après la conclusion de la paix.

Le premier en date de ces textes et le plus important parce que les autres ne firent qu'étendre ses dispositions aux autres catégories professionnelles de la marine marchande, l'arrêté du 22 décembre 1917, établit la conciliation et l'arbitrage comme modes de solution obligatoires des conflits collectifs entre les entreprises de transports

maritimes et leurs équipages¹. Cet arrêté concerne les armateurs au long cours et au cabotage, d'une part, et les personnels subalternes du pont et de la machine employés par eux, d'autre part. Des arrêtés ultérieurs intervinrent, rédigés en termes à peu près identiques, pour les personnels états-majors des mêmes entreprises le 17 avril 1918 et pour les divers personnels des entreprises de pêche le 2 avril 1919. Tous ces textes, qui devaient être remaniés par la suite suivant les nécessités pratiques apparues après leur entrée en application, visent au règlement pacifique des différends d'ordre collectif survenus au sujet des salaires et des autres conditions du travail. Poursuivant un but identique, ils reposent sur les mêmes principes communs, aussi y a-t-il lieu de les étudier ensemble en distinguant simplement la conciliation et l'arbitrage, ces deux procédures n'étant pas de la compétence des mêmes autorités.

L'expérience du précédent échec n'ayant pas été perdue, c'est aux fonctionnaires de l'Inscription maritime que la tentative de conciliation va être confiée. Aussitôt que, dans un port, l'administrateur du quartier de l'Inscription maritime a connaissance d'un différend d'ordre collectif survenu entre un armateur au long cours ou au cabotage ou encore à la pêche et une catégorie de personnels employée par lui, cet administrateur invite immédiatement les intéressés à se réunir devant lui en comité de conciliation. La faculté de faire constater l'existence d'un conflit en vue de son règlement pacifique appartient à tout armateur et à tout groupe de navigateurs comprenant, au minimum, soit vingt marins s'il s'agit des personnels subalternes du pont,

1. Auparavant, la conciliation et l'arbitrage étaient seulement facultatifs. Sous la pression des circonstances, ils restèrent obligatoires pendant les quatre années de la guerre, mais le décret de 1925 devait leur rendre leur premier caractère.

de la machine ou du service général¹, soit dix officiers du pont et de la machine pour les personnels d'état-major, soit dix officiers ou marins appartenant à une entreprise de pêche. La formalité s'accomplit par la remise à l'administrateur du quartier dans lequel est apparu le différend, d'une déclaration sur papier libre dont il doit délivrer récépissé. Ainsi saisi ou agissant d'office, le fonctionnaire de l'Inscription maritime fixe aux intéressés un délai de vingt-quatre heures au moins et de trois jours au plus pour répondre à sa convocation. Passé la limite fixée, le silence d'une des parties est assimilé à un refus. Il ne reste plus à l'administrateur qu'à constater dans un procès-verbal la tentative de conciliation et son échec et d'en avvertir d'urgence le sous-secrétaire d'Etat ou commissaire aux Transports maritimes et à la Marine marchande. Si, au contraire, sa démarche réussit et si les adversaires acceptent de se rencontrer en sa présence, il s'efforce de concilier leurs intérêts opposés et, en cas de succès, reproduit les conditions de l'accord dans un procès-verbal signé par lui et par les parties ou leurs représentants. Lorsque l'entente ne peut se faire, l'administrateur procède comme dans l'hypothèse où l'une des parties ne répond pas à son appel.

Dans les ports, chefs-lieux d'une direction de l'Inscription maritime, les attributions conférées ordinairement aux administrateurs des quartiers sont exercées par le directeur de l'Inscription maritime. Enfin, quand le différend s'est élevé entre deux organisations professionnelles nationales, l'une d'armateurs, l'autre d'une catégorie déterminée de personnel, et intéresse l'ensemble des ports de

1. L'arrêté du 22 décembre 1917 ne concernait que le personnel subalterne du pont et de la machine, mais un arrêté du 30 avril 1919 modifiant le précédent a étendu aux agents du service général le régime de conciliation et d'arbitrage prévu seulement jusqu'ici pour le règlement des conflits intéressant les deux premières catégories d'inscrits maritimes.

commerce, c'est au chef du service du personnel et du travail maritimes, agissant au nom de son ministre, qu'il appartient de provoquer et de diriger l'essai de conciliation. En pareilles circonstances, la réunion des intéressés en comité de conciliation a lieu à Paris, au siège de l'administration centrale de la Marine marchande¹. Toutes ces

1. Les arrêtés des 22 décembre 1917 et 17 avril 1918 ne faisaient mention du chef du service du personnel et du travail maritimes à l'administration centrale qu'en qualité de secrétaire-archiviste de la commission supérieure d'arbitrage. Son intervention comme conciliateur a été organisée par un arrêté modificatif en date du 11 juin 1918. Un arrêté du 22 novembre 1918 complétant le précédent a prévu, en cas d'empêchement, la suppléance du chef du personnel et du travail maritimes, tant dans l'exercice des fonctions de secrétaire général des commissions supérieures d'arbitrage que dans celui de conciliateur au cas de conflit généralisé, par un fonctionnaire spécialement désigné à cet effet. Les arrêtés postérieurs des 2 et 30 avril 1919 ont confirmé ces dispositions en ce qui concerne les personnels et entreprises de pêche et les personnels subalternes du pont, de la machine et du service général.

Dans une lettre adressée le 11 juin 1918 au Comité central des armateurs de France, le commissaire aux Transports maritimes et à la Marine marchande expliquait en ces termes la nécessité de centraliser à Paris, en cas de conflit généralisé, les opérations de conciliation : « Il paraît sans intérêt, mais non sans inconvénient, lorsqu'un différend d'ordre collectif survient entre les organisations professionnelles nationales représentant l'ensemble du personnel d'une même catégorie dans les divers ports de commerce, d'une part, et, d'autre part, l'organisation professionnelle des armateurs, que ce différend, qui a un caractère général et non pas local, fasse l'objet au préalable d'une procédure de conciliation se développant localement, c'est-à-dire dans un port de commerce déterminé, ainsi que le prévoit l'article 1^{er} de l'arrêté du 17 avril dernier.

» Il est manifeste qu'en pareil cas, il paraît expédient que la procédure de conciliation préalable au fonctionnement de la commission d'arbitrage, soit unique et centralisée à Paris même, où doit siéger la commission d'arbitrage, cette commission pouvant alors se réunir, en cas d'échec de la tentative de conciliation, immédiatement après la constatation de cet échec. »

En réponse à cette lettre, le Comité central des armateurs de France fit valoir que le gain de temps, résultat escompté de la réforme, ne pouvait être espéré parce que le Comité ne pourrait prendre de décision ou acquiescer à un accord intéressant l'ensemble de l'armement sans avoir consulté les représentants qualifiés de ses différentes variétés et sans avoir pris contact avec les groupements locaux des armateurs. Dans ces conditions, la centralisation à Paris des opérations de conciliation lui paraissait vaine, sinon dangereuse, et il s'y déclarait opposé. Mais le ministre, tout en admettant la valeur de ces arguments, précisa que les arrêtés des 22 décembre 1917 et 17 avril 1918 auxquels se référerait le nouveau texte, s'ils fixaient à un jour au minimum et à trois jours au maximum le délai accordé aux parties après la convocation par le fonctionnaire chargé de la tentative de conciliation, ne

prescriptions, dont le but est de limiter la durée et l'extension du conflit, ne sont qu'une application élargie des principes posés dans la réforme de 1911; elles reconnaissent cependant aux fonctionnaires de l'Inscription maritime une plus grande liberté qu'auparavant dans la conduite des pourparlers entre armateurs et marins.

La tentative de conciliation n'ayant pas abouti, l'initiative de l'arbitrage incombe au sous-secrétaire d'Etat ou commissaire aux Transports maritimes et à la Marine marchande. Sur sa convocation se réunit une commission supérieure d'arbitrage dont la composition varie pratiquement avec la catégorie de travailleurs en cause. D'une manière générale, la commission supérieure d'arbitrage comprend cinq représentants des armateurs, cinq représentants de la catégorie de personnel intéressé et deux coarbitres n'appartenant pas aux milieux maritimes et chargés, à raison de leur origine professionnelle, d'apporter à la commission les connaissances juridiques qui pourraient faire défaut à ses autres membres. Ces arbitres sont désignés, l'un par les délégués de l'armement, l'autre par ceux des salariés de la catégorie indiquée, soit parmi les magistrats ou anciens magistrats de l'ordre administratif ou judiciaire, soit parmi les professeurs de la Faculté de droit de l'Université de Paris. Pour les conflits mettant en cause le personnel état-major des entreprises de transports maritimes ou celui des entreprises de pêche, la commission paritaire d'arbitrage se subdivise en trois sous-commissions, toutes également présidées par le commissaire ou sous-secrétaire d'Etat et concernant chacune une classe déter-

visaient là qu'un délai de réponse à cette convocation. Il appartenait donc à ce même fonctionnaire, après la première rencontre des intéressés, d'apprécier, selon les cas, les délais à leur consentir pour adopter une décision définitive conduisant soit à l'accord, soit à la rédaction d'un procès-verbal de non-conciliation.

minée de personnel : officiers au long cours, officiers au cabotage et officiers mécaniciens pour les transports maritimes¹; officiers du pont, officiers de la machine, marins pêcheurs, mécaniciens pratiques et chauffeurs pour la pêche. La désignation des délégués tant des armateurs que de leurs employés était confiée aux organisations professionnelles nationales, représentatives des intérêts en présence : Comité central des armateurs de France, Fédération nationale des syndicats maritimes, Fédérations professionnelles des syndicats des états-majors. Au cas de refus de ces organismes de pourvoir à cette nomination, le commissaire ou secrétaire d'Etat devait y suppléer d'office. Pour les représentants du personnel navigant, son choix ne pouvait naturellement porter que sur des officiers ou inscrits de la catégorie intéressée au conflit. Quant aux représentants patronaux, il devait les prendre parmi les armateurs qualifiés pour représenter les diverses sortes d'armement en cause et les principaux ports. A la commission ainsi constituée était adjoint, en la personne du chef du service du personnel et du travail maritimes ou du fonctionnaire spécialement désigné pour le remplacer dans l'accomplissement de cette mission, un secrétaire général chargé en même temps de la garde et de la conservation des archives.

Convoquée par le sous-secrétaire d'Etat ou commissaire aux Transports maritimes et à la Marine marchande qui la préside, la commission supérieure d'arbitrage se réunit au

1. A l'origine, l'arrêté du 17 avril 1918, intervenu sur la demande formelle des fédérations syndicales des états-majors devant les résultats favorables de l'arrêté de décembre 1917, stipulait que la représentation paritaire des intéressés au sein de la commission d'arbitrage comprendrait trois délégués des armateurs et trois délégués de la catégorie de personnel intéressée. L'arrêté modificatif du 3 mai 1918 porta le chiffre des représentants patronaux et employés à cinq, marquant une unification dans la composition des différentes commissions.

siège de l'administration centrale à Paris. En cas d'empêchement du représentant du Gouvernement, la présidence des séances de la commission est confiée à tour de rôle aux magistrats ou professeurs désignés comme coarbitres par les organisations professionnelles patronale et ouvrière. La personnalité de ces arbitres et le principe de leur alternance au siège présidentiel constituent une garantie d'impartialité et d'équité.

La commission, une fois saisie, entend les parties intéressées ou leurs mandataires ainsi que toute personne dont l'audition peut contribuer à l'éclairer. Elle possède les mêmes pouvoirs d'enquête que le conseil permanent d'arbitrage de 1910-1911 : elle peut, si elle le juge nécessaire, se transporter dans le port où le conflit est apparu ou y envoyer une délégation de ses membres, délégation dont la composition sera obligatoirement paritaire, pour recueillir sur place tous témoignages et éléments d'information utiles.

Ainsi renseignée, la commission peut statuer en connaissance de cause, mais ses délibérations ne seront valables que sous certaines conditions de quantum et de majorité. Il s'est produit sur ce point une évolution intéressante, parce qu'elle montre bien la difficulté d'aboutir, en de telles matières, à un compromis admissible tant par les employeurs que par les employés.

L'arrêté du 22 décembre 1917 exigeait pour la validité de ces délibérations la présence de huit arbitres au moins : trois représentant les armateurs et trois leurs employés, plus les deux personnalités appartenant à la magistrature ou au corps enseignant de la Faculté de droit de Paris et désignés par les autres membres de la commission ainsi qu'il a été dit. Au cas où délégués des patrons et délégués des travailleurs

n'auraient pas été en nombre égal, le sort désignait, parmi les membres en surnombre de la commission, ceux qui devaient s'abstenir pour maintenir à l'institution arbitrale sa composition paritaire. Les arbitres ainsi écartés de la délibération pouvaient y assister, mais sans y participer. Toutes ces dispositions sont un rappel de certaines prescriptions des décrets de 1910-1911. Les arrêtés de 1918 et 1919, en appliquant à d'autres catégories de personnels navigants les principes contenus dans l'arrêté de 1917, ne firent que les reproduire sans changement.

Beaucoup plus importantes sont les conditions de majorité. L'arrêté du 22 décembre 1917 et les textes subséquents qui généralisèrent le régime instauré par lui, stipulaient que les décisions des commissions supérieures d'arbitrage seraient prises à la simple majorité, le sous-secrétaire d'Etat ou commissaire aux Transports maritimes et à la Marine marchande faisant fonction, le cas échéant, d'arbitre départiteur quand un accord unanime ne pouvait s'établir au sein de la commission¹. Ce système très simple se maintint sans grande difficulté jusqu'à la fin des hostilités. Les nécessités de la défense nationale favorisaient l'aboutissement au moins partiel des revendications ouvrières. Mais lorsque, la paix conclue, une crise aigüe atteignit les transports maritimes, les risques de conflits violents s'accrurent considérablement. Le Gouvernement, pour en atténuer les effets immédiats, ne pouvait ou n'osait plus user de la réquisition; cependant, les marins se montraient moins

1. Quand le représentant du Gouvernement était ainsi appelé à intervenir, la sentence arbitrale devait porter mention de cette circonstance. L'arrêté du 22 décembre 1917, ceux des 17 avril 1918 et 2 avril 1919 le précisent nettement et les textes modificatifs ultérieurs confirment cette disposition qui tend à renforcer l'autorité de la décision rendue au regard de toutes les parties, y compris celles dont l'accord n'a pu être obtenu. « Aux époques où la vie du pays est en jeu, il importe en effet d'assurer la prépondérance de l'intérêt national sur les intérêts privés aussi respectables qu'ils soient. »

favorables au règlement pacifique des conflits du travail, maintenant qu'ils en tiraient moins d'avantages, et tendaient à revenir à leur ancienne tactique de la grève. La traditionnelle hostilité des gens de mer à l'arbitrage, machine de guerre sociale aux mains du patronat, moyen de pression légale mis à la disposition de l'armement, commençait à reparaitre malgré les heureux résultats des deux dernières années de la guerre. C'est dans ces conditions qu'intervint l'arrêté du 6 août 1919 dont le but était de raffermir l'autorité compromise des commissions d'arbitrage en conférant à leurs décisions de nouvelles garanties d'impartialité.

Son unique article, qui modifie sur ce point les divers arrêtés antérieurs, décide que la majorité exigée pour la validité des sentences rendues par les commissions supérieures d'arbitrage ne pourra résulter que du vote émis à la fois par la majorité des représentants des armateurs, la majorité des représentants des personnels intéressés et par les deux coarbitres extra-professionnels, le sous-secrétaire d'Etat ou commissaire à la Marine marchande conservant son rôle départiteur éventuel. Cependant cette solution, favorable aux organisations syndicales ouvrières auxquelles elle donnait satisfaction au moins partielle, ne simplifiait pas pour autant le règlement des conflits soumis à l'arbitrage. La nouvelle majorité exigée par l'arrêté du 6 août 1919 ne se trouvait pas toujours réunie, et les délibérations des commissions n'aboutissaient plus, malgré l'intervention ministérielle, qu'à des décisions de plus en plus difficilement admises par les intéressés. La méfiance des parties à l'égard des résultats de l'arbitrage nuisait à son bon fonctionnement, déconsidérait et privait d'une grande partie de son efficacité l'action des commissions, si

bien qu'en certains cas, le recours à la procédure arbitrale pouvait apparaître comme une formalité presque inutile. Pour supprimer cette incertitude sur l'impartialité et l'équité des sentences rendues, un arrêté du 5 décembre 1921 est venu modifier les dispositions de 1919.

En vertu de ce texte, le sous-secrétaire d'Etat ou commissaire à la Marine marchande abandonne son rôle départiteur; si la majorité, telle qu'elle a été précédemment définie, ne peut être obtenue, la mission de régler le différend est confiée à un surarbitre choisi par les deux coarbitres extra-professionnels parmi les magistrats ou anciens magistrats de l'ordre administratif ou judiciaire résidant à Paris. Maintenant que, la paix étant signée et le péril écarté, son intervention pouvait paraître moins légitime et compromettre l'autorité gouvernementale au regard des travailleurs et des patrons, le chef du département de la Marine marchande se démettait de ses fonctions de surarbitre. Pour chaque conflit, la nomination de son remplaçant était laissée aux mandataires des intéressés eux-mêmes qui, par une sorte de suffrage indirect, procédaient ainsi à la désignation de l'autorité compétente en dernier ressort. La puissance publique, renonçant à sa prérogative, rendait aux parties leur indépendance dans le cadre de la procédure en vigueur et leur laissait le soin de rechercher librement la personnalité la plus qualifiée pour trancher leur différend. Cette organisation du surarbitrage, qui jouera un rôle important dans la législation sociale postérieure à 1936, marque le début d'une époque où le retour à des conditions économiques normales et le désir de rénover l'ancienne réglementation maritime faisaient déjà apparaître comme périmé le régime des arrêtés de 1917-1919.

A en juger par les résultats obtenus, il avait cependant

répondu aux buts et aux espoirs de ses créateurs. De 1918 à 1921, les commissions supérieures ont rendu près de quarante sentences arbitrales dont le quart environ ont exigé l'intervention du sous-secrétaire d'Etat à la Marine marchande, agissant en qualité d'arbitre départiteur, ou plus tard celle d'un surarbitre nommé ainsi qu'il a été dit. Dans la même période, une dizaine de conflits importants ont été réglés en conciliation.

Enfin, il n'y eut pas, au cours de la guerre, de grève comparables à celles qui paralysèrent si fréquemment les industries maritimes dans la période antérieure¹.

D'une manière générale, on constate cependant que les différends collectifs de caractère plutôt local au début des hostilités, ont tendu, la guerre se prolongeant, à se généraliser, soit que les organisations syndicales de plusieurs catégories de navigateurs dans les divers ports aient profité des revendications formulées par l'une d'entre elles pour appuyer son action ou émettre des prétentions analogues, soit qu'elles aient attendu la publication d'une décision arbitrale terminant un conflit localisé pour en réclamer l'application à tous les ports du littoral national ou, par analogie, à plusieurs autres catégories professionnelles maritimes. Envisagées dans leur ensemble, la plupart des sentences arbitrales rendues au cours de la guerre marquent une heureuse transaction entre les demandes très souvent excessives des marins et les contrepropositions des armateurs naturellement portés, par les nécessités économiques de leurs entreprises, à limiter toute concession. Un grand nombre d'entre elles font expressément état des indices du

1. C'est ce que constate dans son cours de doctorat sur *La conciliation et l'arbitrage dans les conflits collectifs du travail*, M. W. Oualid, professeur de Législation industrielle à la Faculté de droit de Paris, en appréciant l'œuvre des commissions supérieures d'arbitrage. Cf. à ce sujet les notes publiées par les *Cours de Droit* en 1937-1938, p. 243.

coût de la vie comme fondement de leurs dispositions. Ce motif d'une valeur incontestable par sa rigueur économique aurait dû suffire à faire accepter par certains employeurs les hausses de salaires, généralement modérées, prescrites par quelques-unes de ces décisions. Avant même la signature de la paix, lorsque les transports maritimes commencèrent à subir les effets de leur grande crise d'après-guerre, l'application de ces sentences rencontra à plusieurs reprises cependant une vive hostilité de la part de quelques maisons d'armement. Ces entreprises, le plus souvent non affiliées au Comité central des armateurs de France, refusaient d'appliquer des décisions émanant de commissions d'arbitrage où elles n'étaient pas et n'avaient pas voulu être représentées. D'autres fois, ce furent des armateurs, membres de l'organisation patronale, qui rejetèrent les tarifs de soldes résultats de sentences arbitrales sous le prétexte, parfaitement exact d'ailleurs, qu'elles mettaient fin à des conflits locaux ne les concernant pas. Grâce à l'intervention habile et opportuniste des fonctionnaires de l'Inscription maritime provoquée par les instructions du ministère de la Marine marchande¹, ces résistances s'atténuèrent

1. Voir à ce sujet la circulaire du 30 octobre 1919 aux fonctionnaires de l'Inscription maritime sur l'exécution des sentences arbitrales et des accords intervenus en conciliation entre armateurs et marins. Le commissaire aux Transports maritimes et à la Marine marchande, M. Paul Dupuy, insiste sur le rôle capital et délicat des directeurs et administrateurs de l'Inscription maritime dans l'exécution des décisions rendues par les commissions supérieures d'arbitrage et les accords en conciliation librement conclus. Le ministre voit dans les unes comme dans les autres de véritables contrats collectifs de travail — l'expression remplacée à sa date est intéressante — dont l'inobservation est une source de nouveaux et graves conflits, préjudiciables au relèvement de la marine marchande et contraires tant aux intérêts généraux du pays qu'à d'innombrables intérêts particuliers. Le rôle essentiel des fonctionnaires de l'Inscription maritime étant précisément d'assurer le respect des conditions d'engagement des gens de mer et des stipulations du contrat de travail maritime, c'est à eux qu'il appartient de veiller au respect de ces accords et sentences arbitrales qui, à défaut de « la force strictement et légalement obligatoire d'un jugement ou d'une déci-

néanmoins sans difficultés exagérées pour le plus grand bien de la paix sociale et des industries maritimes elles-mêmes.

Cependant, avec la crise qui atteignait durement leur commune activité, un nouvel état d'esprit se faisait jour dans les divers milieux maritimes, tant chez les gens de mer que parmi leurs employeurs. Un esprit de collaboration entre patrons et salariés succéda à la traditionnelle opposition de leurs intérêts. Le souci de défendre les industries qui les faisaient tous vivre rapprocha dans un désir de compréhension mutuelle armateurs et marins. Ce fut comme la promesse d'un corporatisme maritime par l'organisation des différentes catégories professionnelles et leur coopération pour la défense d'intérêts solidaires. Malgré son caractère provisoire, la tentative mérite d'être rappelée.

Section II.

Les groupements paritaires navals et l'évolution en faveur d'un nouveau régime.

Le 1^{er} octobre 1916, à l'issue d'une conférence de M. de Monzie où l'orateur avait fait appel à tous les dévouements pour la sauvegarde et le développement de la marine marchande française, s'était fondée à Marseille la Ligue

sion de justice revêtue de la formule exécutoire », ont du moins « la valeur morale et l'autorité indiscutable que leur assure le consentement solennel donné par des groupements intéressés à la procédure de conciliation et d'arbitrage instituée par les arrêtés susvisés ». Ces formules montrent nettement l'opposition à laquelle se heurtait, au lendemain de la guerre, le règlement pacifique des conflits sociaux dans les milieux maritimes, traditionnellement hostiles, il est vrai, à ces sortes de procédures. Cf. aussi la lettre du commissaire aux Transports maritimes en date du 27 décembre 1919 sur l'application des sentences arbitrales, qui se réfère à des cas d'espèces strictement définis sur lesquels l'administration centrale avait été consultée.

navale française. Présidée par l'ancien sous-secrétaire d'Etat qui avait préconisé et demandé sa formation¹, la nouvelle association se fixa comme objet « d'exalter le sentiment maritime national et d'exercer une action permanente en vue de développer tous les facteurs de la puissance maritime française, notamment en vue de favoriser l'extension de la prospérité nationale par le grandissement de la marine marchande, de l'industrie des pêches maritimes et de la navigation intérieure et coloniale² ». Pour atteindre ces buts, la Ligue navale française devait entreprendre une campagne de propagande intense et continue dans le pays et susciter ou appuyer toutes initiatives individuelles et collectives animées du même idéal national.

Pendant la durée de la guerre, l'association vécut tant bien que mal. Le régime spécial imposé, à raison des circonstances, pour l'exploitation de la flotte de commerce, les limitations apportées par les événements à l'indépendance des milieux maritimes amoindrirent son influence en enlevant à son activité toute apparence d'utilité immédiate. Mais, malgré cet effacement, l'association subsistait et, dès que le besoin s'en ferait sentir, elle devait permettre la réunion et la collaboration, au sein d'un organisme neutre, de tous ceux dont les intérêts étaient liés à la prospérité de la marine française. C'est ce qui arriva après la fin des hostilités, lorsque l'abandon de l'économie de guerre et le retour à des échanges commerciaux normaux entraînèrent,

1. Dans sa conférence, M. de Monzie avait en effet regretté l'absence en France d'un moyen d'expression national analogue à la Ligue navale italienne et agissant comme « organe d'opinion et d'action » en matière maritime. Aucun des groupements existants, qu'ils soient professionnels comme le Comité central des armateurs de France ou qu'ils s'intéressent plutôt à des questions militaires et impériales comme la Ligue maritime et coloniale, ne représentait l'organisation nationale indispensable au relèvement et à la défense de la « puissance maritime française ».

2. Article 1^{er} des statuts.

pour notre flotte marchande, au tonnage pléthorique, une crise grave.

Dès le début de 1921, l'armement marquait son désir très net de revenir à la libre disposition des salaires par accord soit avec ses équipages, soit avec les organisations syndicales des gens de mer, mais en dehors de toute ingérence de l'Administration. Il paraissait inutile, voire dangereux, aux armateurs de prolonger un état de choses que ne justifiaient plus les circonstances exceptionnelles primitives. Au mois de janvier de l'année considérée, le Comité central des armateurs était, en effet, avisé par un de ses adhérents qu'il était possible d'engager des marins à des soldes inférieures aux taux prévus par la sentence arbitrale du 8 octobre précédent¹. Quelques navires furent armés à ces nouvelles conditions, mais, le 27 janvier, le sous-secrétaire d'Etat à la Marine marchande, averti par les syndicats maritimes, saisissait officiellement de la question l'organisation patronale par une lettre dans laquelle il lui exprimait ses regrets de voir ainsi inobservée la décision arbitrale du 8 octobre 1920 et lui demandait de vouloir bien lui préciser ses intentions.

Le conseil d'administration du Comité, dans sa séance du 8 février, arrêta les termes de sa réponse; on y trouvait exposées les raisons pour lesquelles l'armement ne se considérait plus lié par la dernière sentence arbitrale et aspirait à discuter avec ses seuls équipages les conditions du contrat d'engagement. Les décisions arbitrales et, en particulier, celle de 1920, se référaient, d'une part, à la hausse du prix de la vie et, d'autre part, à la nécessité de fixer le marin à

1. Dans sa sentence du 8 octobre 1920, la commission supérieure d'arbitrage avait accordé aux inscrits maritimes une augmentation assez importante des soldes et indemnités par rapport aux tarifs précédemment fixés par la sentence récente du 29 août précédent.

sa profession en lui allouant des salaires équivalents à ceux qu'il pouvait espérer gagner à l'usine. Or, dès la fin de 1920, le coût de la vie avait commencé à baisser et des réductions de salaires avaient été opérées dans diverses industries de terre ainsi que dans certaines marines marchandes étrangères. Il semblait donc que la sentence arbitrale du 8 octobre 1920, pour laquelle n'étaient prévus ni durée d'application, ni préavis de dénonciation, fût devenue caduque puisque les considérations qui l'avaient motivée n'existaient plus. Par ailleurs, dans la crise sévère que traversaient les transports maritimes, la diminution des salaires était une inéluctable nécessité commerciale. Dans ces conditions, les armateurs ne pouvaient accepter un nouvel arbitrage qui aboutirait peut-être, avec les risques de la sentence surarbitrale, à maintenir les soldes en vigueur et aggraverait par là-même la situation de leurs entreprises. Ne pouvant s'engager à appliquer une telle décision dont les conséquences seraient imprévisibles, l'armement considérait comme plus loyal et plus correct de rejeter la procédure arbitrale.

Le sous-secrétaire d'Etat essaya à plusieurs reprises de faire revenir le Comité sur sa décision. Il suggéra même la création d'un Conseil supérieur du travail maritime, organisme à composition paritaire, qui aurait pour mission de régler toutes les questions relatives non pas seulement aux salaires, mais d'une façon très générale au travail à bord. Le vœu du Gouvernement était, en somme, la reprise des pourparlers entre l'organisation patronale et les fédérations maritimes. Ce n'était pas là exactement le point de vue des armateurs. Le conseil d'administration de leur comité, ayant été spécialement réuni, il apparut, au cours du débat qui s'engagea sur les propositions gouvernementales, que

dans leur ensemble les membres du groupement n'étaient pas disposés à lui donner pouvoir de traiter avec les fédérations syndicales. Nombre d'entre eux avaient déjà, en pratique, fait accepter à leurs équipages des réductions de soldes et ne désiraient pas voir rouvrir une discussion qu'ils considéraient comme close. Le Comité avertit donc le sous-secrétaire d'Etat qu'il s'était mis à la disposition de ses adhérents pour régler la question des salaires, mais que ceux-ci, déclinant ses services, ne lui avaient octroyé aucun mandat; dès lors, il ne pouvait que laisser à ses membres toute liberté pour agir individuellement ou par groupes. Ce fut ce qui advint, mais en fait, tandis que certains armateurs réussirent à engager avec quelques difficultés des équipages à des taux réduits, d'autres, que la nature de leurs exploitations n'autorisait pas à courir le risque d'incidents, préférèrent, après s'être consultés, entrer en contact avec les fédérations maritimes.

Ce contact fut assuré tout naturellement par un organisme mixte déjà existant, l'Union navale paritaire, au sein duquel furent élaborés les nouveaux barèmes de salaires, après signature par les représentants des armateurs et des marins d'un protocole d'entente sur la nécessité d'une révision des tarifs de soldes. Cet organisme mixte n'était autre que l'ancienne Ligue navale devenue, après révision de ses statuts, l'Union navale paritaire.

Aux termes de l'article 2 de ceux-ci, la nouvelle association se donnait pour buts :

— Tout d'abord, de grouper les représentants de l'armement et ceux des fédérations maritimes, ainsi que tous ceux qui sont intéressés à la prospérité de la marine marchande française, du commerce et de la pêche maritimes, de la navigation intérieure et des industries annexes ;

— En second lieu, d'étudier les réformes propres à assurer la prospérité de la marine de commerce et d'examiner toutes les mesures qui pourraient être prises ou proposées pour développer l'activité maritime et assurer la protection des intérêts français;

— Enfin — et c'est dans ce domaine, étranger à l'activité de l'ancienne Ligue navale paritaire, que son action devait être particulièrement utile et efficace — de permettre l'entente entre les employeurs et les différentes catégories du personnel sur les conditions du travail.

L'Union était administrée par les représentants de l'armement et des fédérations maritimes réunis en nombre égal au sein d'un conseil de direction¹. Tous les membres de celui-ci, tant employeurs qu'employés, s'engageaient personnellement et au nom de leurs groupements à régler en

1. A l'époque de sa création, le conseil directeur comprenait neuf représentants de l'armement et neuf représentants des fédérations maritimes adhérentes à l'Union. Les statuts prévoyaient que cette composition pourrait être modifiée par décision générale de l'Union, au cas où de nouvelles fédérations viendraient à se constituer et à adhérer à l'association. Les représentants de l'armement étaient désignés par les armateurs associés et les représentants des fédérations par chacune d'entre elles. La durée du mandat était de trois ans avec faculté illimitée de réélection. Tout membre du conseil de direction avait le droit, pendant la durée de son mandat, de se faire suppléer par un remplaçant appartenant au même groupement ou à la même fédération. Le conseil directeur, organe essentiel de l'Union, en nommait le président, le secrétaire général et le trésorier, chargé de recueillir les cotisations et d'administrer financièrement l'association. Réuni sur la convocation de son président qui avait voix prépondérante au cas de partage des voix, le conseil délibérait à la majorité de ses membres présents, les représentants des armateurs et ceux des marins devant être en nombre égal au moment du vote. Il pouvait, le cas échéant, constituer un comité exécutif permanent parmi ses membres habitant Paris.

L'assemblée générale des membres de l'Union avait une compétence surtout administrative : approbation du budget et des comptes, délibération sur toute question portée à son ordre du jour par le conseil directeur de son propre mouvement ou sur demande signée de cent membres de l'association, révision des statuts sur la proposition du conseil de direction ou à la requête du dixième des membres de l'assemblée générale, enfin dissolution de l'Union. Dans ces deux derniers cas seulement, certaines conditions de quorum et de majorité étaient exigées.

toute circonstance leur attitude de façon à éviter tous désaccords éventuels pouvant surgir entre eux. En conséquence et tout en réservant expressément le droit de défendre les intérêts de leurs mandants, les représentants des armateurs et des marins s'obligeaient à soumettre à la discussion du conseil directeur toutes questions litigieuses qui pouvaient apparaître comme une source de conflits entre les différents groupements de personnels ou entre ceux-ci et leurs employeurs. Ils s'interdisaient, en outre, dans ce cas, de donner aucune publicité aux décisions de leurs syndicats respectifs ou de passer à des mesures d'exécution avant que le conseil directeur ait pu statuer.

L'organe agissant de l'Union était ses sections locales, fondées dans les ports de la métropole et des colonies¹. Ces sections, constituées également d'après le principe paritaire sur le modèle de l'Union elle-même et en conformité de ses statuts, devaient être agréées par le conseil directeur du groupement, qui contrôlait leur activité et pouvait toujours par décision motivée leur retirer son patronage. Ces sections étaient membres associés de l'Union et, à ce titre, représentées aux assemblées générales annuelles ou extraordinaires par leur président ou un délégué spécial. Au sein de l'Union, les conseils directeurs

1. La Ligue navale paritaire comprenait déjà des sections formées par une ou plusieurs villes groupées du territoire et des colonies (cf. art. 16 des statuts). C'est là l'origine des sections de l'Union navale paritaire. Les buts n'étaient cependant pas les mêmes dans les deux associations. Les sections de la Ligue navale s'occupaient essentiellement de propagande un peu comme les sections de la Ligue maritime et coloniale, mais dans un autre esprit.

Les sections de la Ligue navale avaient déjà aussi une composition paritaire comme d'ailleurs le comité directeur de cette association, lequel réunissait six délégués des marins désignés par les six fédérations maritimes adhérentes et six représentants des armateurs élus pour deux ans par l'assemblée générale avec réélection par moitié chaque année, sauf le droit pour le comité, en cas de vacances dans l'intervalle, de combler ces vacances par cooptation.

de ces sections formaient de petits comités de conciliation et éventuellement d'arbitrage; c'est à eux qu'incombait le règlement des conflits localisés, n'intéressant qu'un petit nombre de marins dans un ou plusieurs ports. Dès que le différend s'étendait au point de devenir régional ou à plus forte raison national, qu'il concernât l'ensemble des gens de mer ou une catégorie tout entière de personnel navigant, il devenait du ressort du conseil directeur de l'Union elle-même, alors appelé à jouer le rôle de juridiction conciliatrice et arbitrale centrale.

Constituée le 25 mai 1921, l'Union navale paritaire comprenait à la fin de la même année trente et une sociétés d'armement représentant un tonnage de 1.600.000 tonnes environ, soit les trois quarts de la flotte commerciale française¹. Les huit fédérations maritimes existantes s'y étaient affiliées dès sa fondation². Quelques mois après celle-ci, l'Union, forte de telles adhésions, réussit à faire adopter à l'unanimité des représentants patronaux et employés le nouveau barème de salaires dont il a été question, barème que caractérisait le consentement des marins à la réduction de leurs soldes. En même temps, l'Union mettait à l'étude un certain nombre de mesures destinées à restreindre autant que possible les désarmements et à atténuer le chômage

1. Ces chiffres sont empruntés au compte rendu des travaux de l'U. N. P. en 1921, in *Journal de la Marine marchande*, 1922, p. 551. Il y a lieu de remarquer que l'armement à la pêche s'était tenu à l'écart du mouvement, abstention qui n'est pas pour surprendre étant donné le caractère artisanal d'une industrie où dominaient encore les petites et très petites entreprises n'employant qu'un personnel limité.

2. Savoir les Fédérations nationales des capitaines au long cours, des capitaines au cabotage, des commissaires de la marine marchande, des médecins sanitaires maritimes, des officiers radiotélégraphistes, des officiers mécaniciens, des pilotes, des inscrits maritimes et agents du service général. Chacune de ces Fédérations avait un représentant au conseil directeur de l'Union, sauf celle des inscrits maritimes et agents du service général qui, intéressant deux catégories distinctes de personnel, avait droit, de ce fait, à une représentation double.

maritime. La plupart aboutirent, après que les diverses fédérations eussent présenté leurs revendications. Leurs demandes furent examinées avec soin et sans parti pris en général, au sein de commissions spécialement désignées à cet effet. Si toutes ne purent recevoir satisfaction, du moins la critique loyale qui en fut faite démontra le plus souvent les possibilités d'entente. Le conseil directeur auquel devaient être soumises les conclusions de tous ces travaux fut appelé, par la volonté des intéressés eux-mêmes, à intervenir dans divers incidents survenus dans les rapports entre sociétés d'armement et syndicats d'officiers de marine. Tantôt son avis seul fut sollicité, tantôt les parties en conflit eurent recours à son arbitrage.

Malgré ces résultats dans l'ensemble satisfaisants, le succès de l'Union paritaire navale n'en demeurerait pas moins précaire. La prévention et le règlement pacifique des conflits du travail n'a jamais rencontré l'acquiescement définitif et sans réticences des milieux maritimes. On l'a vu précédemment pour les armateurs; chez les gens de mer subsistait également cette sourde et traditionnelle hostilité à la composition amiable qui les conduit à considérer cette procédure, dès qu'elle ne tourne plus à leur avantage, comme un instrument de pression économique, voire même de lutte sociale aux mains du patronat. Pour un certain nombre d'entre eux, l'acceptation du règlement proprement juridique des différends professionnels n'était qu'une attitude provisoire, imposée par la nécessité, mais qu'il y aurait lieu d'abandonner dès que les circonstances permettraient à nouveau de recourir à la grève. Faute d'une éducation sociale suffisante, celle-ci restait pour beaucoup de marins le seul moyen efficace de faire aboutir

leurs revendications les plus légitimes¹. Aussi, à la suite d'un conflit particulièrement aigu, mais dont la gravité ne permettait pas cependant d'envisager une telle rupture, les organisations syndicales des inscrits maritimes et des capitaines au long cours décidèrent, en janvier 1923, de se retirer de l'Union. Le conseil directeur de l'association fut convoqué par son président le 9 février suivant pour prendre connaissance de ces démissions qui lui avaient été régulièrement notifiées. Les représentants des personnels maritimes au sein du comité ne se présentèrent pas pour participer à la séance. Cette abstention marquait une nette volonté de scission. Mais l'Union perdant son caractère paritaire n'avait plus de raison d'être. Le conseil directeur, réduit à ses seuls membres patronaux, décida la réunion, à l'issue de l'assemblée générale annuelle prévue pour le 20 mars, d'une assemblée générale extraordinaire, conforme aux statuts, en vue de la dissolution de l'association. Cette assemblée ratifia la proposition de dissolution inscrite à son ordre du jour et arrêta les mesures de liquidation. L'Union navale paritaire avait cessé d'exister.

Presque immédiatement, l'utilité d'un organisme analogue à celui qui venait d'être ainsi supprimé commença à se faire sentir. Les pouvoirs publics, qui avaient suivi avec faveur les efforts de l'Union pour maintenir la concorde entre armateurs et marins, se trouvèrent amenés, par le fait même des circonstances, à reconstituer l'association disparue sous une forme un peu différente, il est vrai, mais sous un vocable à peine modifié.

La Commission extraparlamentaire de la marine marchande, constituée l'année précédente sur le désir exprimé

1. C'est là, on le sait, un état d'esprit en quelque sorte mystique et très ancien chez les marins. Cf. à ce sujet, R. Debled, *Les grèves d'inscrits maritimes et leur répression*, thèse, Paris, 1913.

par le Sénat, émettait le 30 avril 1923, un vœu dans lequel, après avoir rappelé les heureux résultats obtenus par les institutions paritaires, elle invitait le sous-secrétaire d'Etat responsable à provoquer la création de commissions mixtes, création que viendrait sanctionner l'autorité ministérielle, après accord des intéressés sur l'organisation et le fonctionnement des dites commissions¹. Déférant à ce vœu, le

1. Le 25 mars 1922, après la discussion d'une interpellation de M. Brindeau et de plusieurs de ses collègues « sur la situation de la marine de commerce et de l'industrie des constructions navales, sur la crise qu'elles subissent et les mesures à prendre pour porter remède à ces difficultés », le Sénat avait voté un ordre du jour conviant le Gouvernement à constituer une commission spéciale pour rechercher les moyens permettant de venir en aide à l'armement, à la pêche et aux chantiers et ateliers de constructions navales. Répondant à l'invitation de la Haute Assemblée, le sous-secrétaire d'Etat à la Marine marchande, M. Rio, nommait par un arrêté du 5 mai 1922 les membres de cette commission dont l'objet se trouvait défini par les termes mêmes de l'ordre du jour sénatorial.

Dès sa première séance, la Commission générale extraparlamentaire se subdivisait en cinq commissions spécialisées : armement et personnel navigant ; constructions navales ; ports, trafic et transports ; pêches maritimes ; et, enfin, crédit maritime. Ce fut la première de ces sous-commissions (armement et personnel navigant) qui exprima le désir de voir rétablir des organisations mixtes par un vœu émis le 30 avril 1923 sur la proposition de MM. Bouisson et Mas, vœu dont voici le texte :

« La première commission de la Commission extraparlamentaire de la Marine marchande, saisie par M. Bouisson de la création de commissions paritaires permanentes chargées d'étudier toutes modifications, soit à l'organisation du travail, soit au régime des salaires, et plus généralement toutes les questions de nature à faire naître des incidents ;

» Considérant que la collaboration de tous les groupements intéressés, qui a donné depuis 1917 des résultats satisfaisants, est une condition indispensable au développement de notre marine marchande ;

» Qu'il est de toute nécessité, dans l'intérêt général du pays, comme dans celui particulier des employeurs et des employés, de prévenir les conflits et d'éviter les arrêts de travail, toujours préjudiciables à notre activité maritime ;

» Attendu que beaucoup de conflits seraient évités si les conditions de travail et de salaire faisaient, avant toute modification, l'objet d'une discussion franche et loyale entre les représentants des diverses variétés d'armement et ceux des corporations maritimes correspondantes ;

» Considérant que le moyen le plus propre pour atteindre ce but consiste à instituer des conversations périodiques entre ces représentants ;

» La commission émet le vœu que M. le sous-secrétaire d'Etat de la Marine marchande réunisse au plus tôt des représentants de l'armement et du per-

sous-secrétaire d'Etat à la Marine marchande convoquait à la date du 21 juin suivant cinq représentants des armateurs et cinq représentants des groupements de marins pour élaborer les statuts du nouvel organisme¹. Au cours de cette réunion et d'une autre tenue le 25 juin, les mandataires des employeurs et des personnels navigants se mirent d'accord sur un grand nombre de points. Il fut entendu qu'un texte serait rédigé sur la base des décisions de principe ainsi arrêtées, mais l'établissement de ses dispositions donna lieu à une importante correspondance entre le sous-secrétaire d'Etat, le Comité central des armateurs de France et les différentes fédérations de syndicats maritimes intéressées. Plusieurs détails ayant marqué des divergences de vue, il parut nécessaire de convoquer derechef la commission constitutive. A l'issue de ces nouvelles délibérations, en date des 15 et 16 février 1924, l'entente se réalisa sur un texte définitif.

Dès le début des conversations entre représentants de l'armement et délégués des marins, il fut nettement spécifié que l'institution à créer aurait pour but essentiel de faciliter les échanges de vue entre les armateurs, les états-majors et les diverses catégories de personnel embarquées à bord des navires de commerce. L'accord fut à peu près unanime sur l'utilité de prises de contact régulières pour éviter tous malentendus éventuels et par suite prévenir

sonnel pour étudier et mettre au point la création de commissions paritaires, création qui serait sanctionnée par l'autorité ministérielle, une fois l'entente intervenue sur la compétence, la composition et le fonctionnement de ces commissions. »

1. A l'origine, la commission d'études ne devait comprendre que trois délégués pour les armateurs et trois pour les marins. Ce chiffre fut porté à cinq après que les deux Fédérations des officiers mécaniciens de la marine de commerce et des capitaines de la marine marchande et au cabotage, fédérations qui ne faisaient pas partie de l'Interfédération maritime à laquelle le sous-secrétaire d'Etat avait seule fait primitivement appel, eussent été admises à participer aux travaux de la commission.

les conflits. Mais le futur organisme ne devait préparer aucun arbitrage; si l'entente ne pouvait s'établir sur un point litigieux, son intervention devait finalement se borner à constater le désaccord, chacune des parties conservant une entière liberté d'action ultérieure.

Les délégués des gens de mer proposèrent et réclamèrent ensuite avec énergie que des représentants des pêcheurs soient admis à siéger au sein du nouveau Comité paritaire, au même titre que les mandataires désignés par les diverses catégories de personnels employés à bord des bateaux marchands. Les armateurs, après avoir fait remarquer que leurs collègues de la pêche ne leur avaient donné aucun pouvoir, consultèrent ceux-ci sur la demande des marins. Cette consultation établit une fois de plus que les questions relatives à la pêche avaient un aspect trop particulier et trop local pour être effectivement réglées dans une quelconque assemblée réunie à Paris. Ayant pris connaissance de cette réponse, les délégués des gens de mer consentirent à reconnaître que le futur organisme aurait une action d'autant plus efficace qu'elle serait limitée à la marine de commerce proprement dite. Le précédent de 1910 montrait que les heureux résultats attendus de la nouvelle institution ne pourraient être que compromis par son échec à peu près certain dans les milieux de la pêche. En conséquence, il fut décidé que le Comité paritaire permanent n'aurait à connaître que des questions menaçant de provoquer l'interruption du travail dans l'industrie des transports maritimes; c'est ce qui fut nettement spécifié dans l'article 3 de ses statuts. Aucune précision ne fut apportée dans la définition de sa compétence, de façon à laisser une grande initiative et une grande liberté à l'organisme en voie de création.

La composition du Comité permanent fut déterminée par la nécessité d'assurer la représentation des différentes catégories de personnels navigants. Ces catégories étant au nombre de huit, le principe paritaire exigeait qu'un même nombre de sièges fussent attribués à l'armement au sein de la nouvelle assemblée. Le Comité comprit donc en définitive seize membres titulaires mandatés par les organisations syndicales, patronales et ouvrières, intéressées. Des suppléants en nombre égal devaient être nommés par le Comité central des armateurs de France et par les fédérations maritimes. Toutes ces désignations avaient lieu à la diligence du sous-secrétaire d'Etat responsable, étant entendu que son intervention devait se borner strictement à les provoquer. Le Comité paritaire permanent n'était pas, en effet, une institution d'Etat; comme l'ancienne Union navale, il demeurait une association privée, déclarée et formée dans les conditions prévues par la loi du 1^{er} juillet 1901. Tout au plus, cette association tendait-elle, sous la pression officieuse des pouvoirs publics, à revêtir un caractère obligatoire.

Dans un but de meilleur rendement et conformément au principe de la division du travail, les statuts du Comité permanent prévoyaient qu'il pourrait constituer, « pour formuler des avis et propositions sur chaque question ou groupe de questions » de sa compétence, « des sous-commissions composées d'un nombre égal de membres représentant les armateurs et les marins ». Le mode de nomination de ces sous-commissions fut l'objet de longs débats entre les mandataires des deux parties en présence. Plusieurs délégués des gens de mer avaient, en effet, proposé que les membres des sous-commissions appartenant aux diverses spécialités maritimes soient nommés uniquement par les

représentants des personnels navigants au sein du Comité permanent, et non par celui-ci même. L'organisation syndicale des armateurs s'opposa fortement à cette conception qui aurait risqué de créer dans le Comité permanent une sorte de scission en conférant à certains de ses membres une dangereuse influence. Finalement, une transaction s'opéra : le choix des sous-commissions était réservé à ceux de ses membres mandatés par les catégories d'armateurs et de marins intéressés aux questions mises à l'étude.

Non content de nommer ces sous-commissions, le Comité paritaire permanent dirigeait leur activité, strictement limitée d'ailleurs à un travail de préparation. Le rôle des sous-commissions se bornait à lui soumettre des avis et propositions sur lesquels il discutait. Les décisions prises à l'issue de ces délibérations devaient réunir, pour être définitives, la majorité de chacune des deux catégories de membres. Cette disposition importante s'explique par la préoccupation commune des employeurs et de leurs personnels d'aboutir à un accord effectif en éliminant toute cause de méfiance. Les expériences précédentes avaient montré que, pour être efficace, l'action du Comité ne devrait laisser à aucune des parties l'impression de victoire ou de défaite. En conséquence, si l'entente ne pouvait être obtenue au sein de l'organisme paritaire, aucune décision ne serait prise ; en évitant de passer outre à la résistance de certains intérêts en cause, on diminuait les risques de conflits à venir.

Les échecs antérieurs recommandaient la prudence ; la volonté de prévenir tout malentendu qui puisse déconsidérer prématurément le futur Comité, conduisit à introduire dans ses statuts d'autres mesures de précaution du même ordre. Tout d'abord, on précisa la validité et l'étendue du

mandat des délégués tant patronaux qu'ouvriers. Ensuite, en vue d'empêcher le retour des difficultés auxquelles s'était heurtée auparavant l'exécution de certaines sentences arbitrales, l'importance des intérêts représentés fut obligatoirement rendue publique : pour la première réunion de l'assemblée et, plus tard, au début de chaque année, une vérification des pouvoirs fut prévue, au cours de laquelle justification serait apportée par le syndicat patronal du tonnage groupé par lui et représenté par ses mandataires, et par les fédérations maritimes du nombre de leurs adhérents. Enfin, pour couper court à certaines indiscretions et à certaines manœuvres, il fut interdit aux membres de l'association de faire à la presse aucune déclaration ou communication que le bureau n'aurait pas autorisée et approuvée.

En ce qui concerne le fonctionnement interne de l'institution, les statuts prévoyaient que le Comité et les sous-commissions en relevant seraient présidés alternativement, pour chaque séance, par un membre de l'association désigné par l'une des deux catégories de membres en présence. Délégués des armateurs et délégués des marins avaient, en outre, un droit exprès de récusation à l'encontre du président ainsi désigné, mais ce droit ne pouvait être exercé qu'une fois par réunion.

Le rétablissement d'un organisme mixte s'étant fait sous l'égide gouvernementale, il était inévitable que les pouvoirs publics aient voulu se réserver un droit de regard sur son activité. Cette surveillance fut confiée pour plus de sûreté à deux fonctionnaires du sous-secrétariat d'Etat à la Marine marchande : tout d'abord le directeur du Travail et de l'Enseignement maritimes ou son délégué furent statutairement admis à suivre les travaux de l'association en qualité

de témoins, et, d'autre part, le secrétariat du Comité permanent fut confié à un fonctionnaire désigné par le ministre de la Marine marchande et appartenant à l'administration centrale de ce département. Le rôle imparti au secrétaire dans la préparation des séances du Comité, et notamment la constitution du dossier relatif à chaque question portée à son ordre du jour, montre l'importance du contrôle administratif imposé au nouvel organisme. Et ce contrôle devait être d'autant plus efficace que la réunion du Comité paritaire permanent était soumise au régime des sessions¹. Le Comité devait siéger, en principe, deux fois par an, en juin et en décembre. Si, dans l'intervalle, une demande de réunion signée de la moitié au moins des membres armateurs ou marins parvenait au secrétariat, l'assemblée était convoquée et, après un rapide examen des questions ainsi soumises à ses délibérations, elle fixait son ordre du jour dans les conditions habituelles de majorité prescrites par ses statuts et précédemment indiquées².

1. Le Comité n'était en somme « permanent » qu'en ce qu'il était soumis à un régime de sessions régulières. Il ne faut pas oublier que c'était essentiellement un lieu de rencontre où représentants des armateurs et des marins « prenaient contact ». Le but de l'institution était beaucoup moins de résoudre — par conciliation — que de prévenir les différends collectifs menaçant d'apparaître dans les milieux maritimes.

2. Le projet primitif soumis à la commission d'études comportait, en outre, deux dispositions qui ont complètement disparu dans la rédaction définitive des statuts.

La première consistait à réserver, dans la représentation des armateurs comme dans celle des marins, le tiers des sièges aux armements de la Méditerranée et les deux tiers aux armements de l'Atlantique et de la Manche. Cette précaution, inspirée au Comité central des armateurs, par le souci d'avoir une représentation équilibrée des intérêts en cause, se heurta dans la pratique à une difficulté à peu près insurmontable. La désignation des délégués des marins étant faite par les fédérations nationales, il n'était pas possible d'imposer à celles-ci une limitation qui, en fait, eût porté atteinte à la liberté de leur choix.

En second lieu, afin d'écarter de l'ordre du jour du Comité paritaire permanent les sujets qui ne pourraient être utilement discutés à raison de circonstances particulières, une disposition du projet primitif exigeait, pour l'inscription à l'ordre du jour de n'importe quelle question, le consentement

Le Comité paritaire permanent apparaît clairement comme un organe de conciliation. Si celle-ci échouait, il était dépourvu de tout moyen d'action. C'était là une grande faiblesse; elle entraîna très rapidement sa disparition.

Dès la séance inaugurale de la nouvelle association, le 16 juin 1924, les représentants des fédérations maritimes demandèrent aux délégués de l'armement, en manière de question préalable, de définir l'attitude à venir de leurs mandants à l'égard des syndicats maritimes locaux. Ils exprimaient l'opinion que la collaboration des armateurs et des personnels navigants, au sein du Comité paritaire permanent à Paris, ne saurait avoir de résultats pratiques si les armateurs maintenaient leur refus de contacts réguliers avec les organisations corporatives de marins dans les ports. Le porte-parole de la Fédération nationale des syndicats maritimes ajouta que la participation de cette union aux travaux du Comité paritaire permanent de la marine marchande dépendait essentiellement de l'attitude du Comité central des armateurs en ce qui concerne les relations locales de ses adhérents avec les groupements des gens de mer. En même temps, il posait nettement la question de l'accès, à bord des navires, des représentants de ces groupements. Les mandataires de l'armement étaient invités par les délégués des diverses fédérations maritimes à faire, au début de la prochaine assemblée, une déclaration sur ces divers points.

préalablement exprimé de la moitié au moins des représentants, tant de l'armement que des personnels navigants. Cette règle, proposée par les armateurs, fut l'objet d'une vive opposition de la part des marins. Par esprit de conciliation, les armateurs consentirent à sa suppression, étant entendu que le Comité paritaire permanent resterait maître, comme toute assemblée, de son ordre du jour et que, par conséquent, les conditions de majorité prévues par ses statuts s'appliqueraient à l'établissement de l'ordre du jour comme à toute autre décision de l'assemblée.

Mis ainsi en demeure de préciser sa position, le conseil exécutif du Comité central des armateurs de France adressa au Comité paritaire permanent une note dans laquelle il indiquait que ses adhérents, sans soulever aucune objection de principe à des rencontres avec les syndicats maritimes locaux régulièrement constitués, se réservaient le droit de juger, dans chaque cas, de l'utilité de semblables conservations eu égard à la question à discuter. La note précisait en outre, pour éviter tout malentendu, que l'admission de représentants des groupements professionnels de marins à bord des navires ne saurait être considérée comme un effet normal de l'exercice du droit syndical. Après avoir pris connaissance de cette déclaration, en décembre 1924, la Fédération nationale des syndicats maritimes décida de se retirer du Comité paritaire permanent de la marine marchande. Avant même d'avoir pu matériellement fonctionner, la nouvelle association mixte se trouvait pratiquement privée de toute possibilité d'action par le départ de ceux-là même qui avaient contribué à sa création¹.

Les efforts en vue d'instaurer dans la marine marchande un organisme paritaire pour prévenir et régler à l'amiable les différends collectifs, avaient donc échoué. Cet insuccès provoqua, dans les milieux maritimes, un mouvement d'opinion en faveur de l'arbitrage et, par voie de conséquence, en faveur également de la conciliation obligatoire. Le sentiment des gens de mer à l'égard de l'une et l'autre

1. Le retrait de la Fédération nationale des syndicats maritimes ne devait pas provoquer la dissolution automatique du Comité paritaire permanent parce que celui-ci comprenait en outre, parmi les représentants des navigateurs, ceux des huit Fédérations de syndicats d'officiers de la flotte de commerce. Il est néanmoins évident que le départ de la plus importante Fédération de gens de mer, celle qui groupait le plus grand nombre d'adhérents, devait porter à la nouvelle institution un coup dont il lui serait impossible de se relever.

procédures ne fut pas uniforme; chacune d'entre elles eut ses partisans et ses adversaires. Mais l'idée de résoudre pacifiquement les conflits du travail faisait son chemin et même s'imposait si bien que le rétablissement de l'arbitrage devait finalement entraîner celui de la tentative de conciliation.

A l'issue de son vingt-quatrième congrès, la Fédération nationale des syndicats maritimes avait présenté au Comité central des armateurs de France, dans une lettre en date du 3 février 1923, un ensemble de revendications portant sur le relèvement des soldes applicables aux équipages des navires de commerce et remorqueurs pour les personnels du pont, de la machine et du service général. Les taux qu'elle demandait coïncidaient dans l'ensemble avec les tarifs appliqués avant la réduction de 1921. L'organisation patronale indiqua dans sa réponse à la Fédération que, faute d'avoir reçu mandat spécial de ses adhérents en ce qui concerne le rajustement des salaires, elle n'était pas habilitée à discuter la demande d'augmentation des soldes présentée par les corporations maritimes. En même temps, relevant les allusions faites dans la lettre de la Fédération nationale à une possibilité d'arbitrage, le Comité faisait valoir que, n'ayant pas qualité pour connaître de revendications concernant les soldes, il ne pouvait accepter, en la matière, le recours à une procédure arbitrale. D'ailleurs, ajoutait-il, les commissions supérieures d'arbitrage instituées par l'arrêté du 22 décembre 1917 et par les textes subséquents avaient pratiquement cessé de fonctionner; il n'y avait donc plus d'organisme compétent pour examiner la question.

Le sous-secrétaire d'Etat à la Marine marchande, tenu au courant de cette correspondance par l'organisation

syndicale patronale, insista auprès de ses dirigeants pour les amener, après une nouvelle étude, à prendre plus étroitement contact avec les délégués de la Fédération des syndicats maritimes et à accepter de soumettre éventuellement le différend à l'arbitrage. A la suite de cette intervention, le Comité des armateurs exprima ses regrets de ne pouvoir modifier son attitude antérieure et repoussa très nettement tous pourparlers et procédures qui pourraient aboutir à imposer aux entreprises de navigation des charges nouvelles sans libre consentement de leur part.

Sur ces entrefaites, la première commission de la Commission générale extraparlamentaire de la marine marchande fut saisie officiellement par les conseils directeurs des corporations maritimes; d'un vœu tendant à relever les salaires des marins au niveau où ils se trouvaient au début de 1921. La commission ayant écarté de son ordre du jour, à la demande des délégués de l'armement, toute délibération sur la question des soldes, le sous-secrétaire d'Etat à la Marine marchande tenta une nouvelle démarche auprès des armateurs. Dans cette nouvelle note, le représentant des pouvoirs publics, tout en reconnaissant la valeur des raisons qui portaient l'organisation patronale à repousser toute discussion et tout arbitrage en matière de salaires, invitait à nouveau ses dirigeants, dans l'intérêt de la paix sociale, à entrer en contact avec les associations syndicales des gens de mer dans des conditions à déterminer. Le Comité des armateurs fit alors savoir au sous-secrétaire d'Etat qu'il était tout disposé à répondre à son appel et à rencontrer les délégués des corporations maritimes, mais sous la double condition que ces conversations n'engageraient les assistants que dans les limites de leurs mandats et ne pourraient, en aucun cas, être considérées comme la première phase d'une procédure arbitrale.

Par une nouvelle lettre du 28 novembre 1923, la Fédération nationale des syndicats maritimes demanda au Comité central des armateurs de France le rajustement des soldes sur la base de barème présenté au moins de février précédent. Cette demande fut repoussée comme dénuée de fondement valable, le régime d'allocations familiales qui venait d'entrer en application dans la marine marchande répondant par avance aux préoccupations dont l'organisation des gens de mer s'était faite l'interprète en invoquant la hausse du prix de la vie. Cet argument ne convainquit pas la Fédération des syndicats maritimes, qui déclara quelques semaines plus tard maintenir sans changement les demandes présentées le 28 novembre précédent sur le relèvement des salaires. A son tour, le Comité des armateurs annonça qu'il s'en tenait à son point de vue, soutenu par les manifestations de nombreux équipages en faveur du régime d'allocations familiales récemment instauré.

Toute entente amiable s'avérait impossible, mais l'insistance des organisations syndicales maritimes à réclamer un arbitrage pouvait apparaître comme le signe d'un état d'esprit nouveau chez les marins. Il sembla aux pouvoirs publics qu'il fallait profiter sans retard de ces dispositions favorables à la solution pacifique des différends d'ordre collectif. La réforme du règlement d'administration publique du 19 mars 1910, qui n'était toujours pas abrogé, fut mise à l'étude. C'est là l'origine du décret du 25 septembre 1925 et des textes qui s'ensuivirent.

CHAPITRE IV

LE STATUT DE 1925

Si, depuis la tentative malheureuse de 1910-1911, la création définitive d'une juridiction arbitrale dans la marine marchande semblait abandonnée, les dispositions de la loi de 1909 qui la prévoyaient n'en subsistaient pas moins cependant. Les commissions supérieures d'arbitrage instituées pendant la guerre par le sous-secrétaire d'Etat responsable étaient d'une légalité très contestable puisque les décrets de 1910-1911 étaient, théoriquement au moins, toujours en vigueur¹. Les hostilités terminées, les pouvoirs publics, devant l'insistance des armateurs², avaient fini

1. Il est notoire que les sous-secrétaires d'Etat et commissaires qui se succédèrent pendant la guerre à la Marine marchande, n'avaient pas voulu porter atteinte au régime des *décrets* de 1910-1911. Le fait qu'ils aient agi par *arrêtés* le prouve suffisamment.

Il y a lieu, par ailleurs, de remarquer que le premier en date des arrêtés intervenus pendant cette période, celui du 22 décembre 1917, limitait lui-même dans ses considérants sa durée d'application à celle des hostilités.

2. La jurisprudence des commissions supérieures d'arbitrage contribua à détourner les armateurs de cette institution dont les décisions se révélaient presque toujours contraires aux intérêts de leurs entreprises. L'armement, néanmoins, accepta loyalement ces sentences aussi longtemps que la situation économique le lui permit sans dangers. Les pouvoirs publics eux-mêmes l'ont reconnu. Cf. à ce sujet la circulaire n° 1278 du sous-secrétaire d'Etat à la Marine marchande, en date du 25 novembre 1925, où il est dit, notamment, à propos de la commission supérieure d'arbitrage des arrêtés de 1917 à 1921 : « Organisme créé en temps de guerre, dans le laisser-aller des préoccupations juridiques, il a fonctionné dans des circonstances économiques exceptionnelles. Il s'agissait d'éviter à tout prix les arrêts de la navigation. Les entreprises d'armement étaient prospères. Elles acceptèrent de subir les conséquences d'un arbitrage *sans conditions et sans limites*, même quand cet arbitrage prenait la forme d'une sentence rendue par le chef *politique* du département de la Marine marchande, »

par reconnaître le caractère exceptionnel de ces organismes dont seules des circonstances spéciales avaient justifié l'établissement¹. Il en résultait, malgré leur maintien en application après la signature de la paix, que les arrêtés constitutifs avaient été rendus caducs par le retour à un état de fait normal.

On a vu comment, après la disparition des commissions, l'initiative des intéressés, d'abord simplement appuyée, puis dirigée par l'action gouvernementale, essaya de suppléer à l'absence pratique de toute institution légale de conciliation et d'arbitrage maritimes. Mais, avec la faillite des groupements paritaires, les événements montrèrent la nécessité de créer un organisme nouveau. C'est sur la base de la loi de 1909 que le sous-secrétaire d'Etat à la Marine marchande résolut de reprendre la question d'un rétablissement de l'arbitrage pour la solution des conflits collectifs entre armateurs et marins. Une circulaire en date du 4 mars 1924 fut donc envoyée dans les principaux ports, aux directeurs de l'Inscription maritime, pour leur prescrire de mener une enquête dans les milieux intéressés et de recueillir toutes suggestions utiles sur la révision du règlement du 19 mars 1910, « toujours en vigueur, mais d'une application pratiquement impossible ». Se référant aux expériences antérieures, la note ministérielle constatait le succès du régime de 1917-1921 et, faisant état de sa simplicité, insistait sur la nécessité de formalités réduites et d'une organisation facile à mettre en mouvement.

A vrai dire, le travail de révision des textes de 1910-1911 se trouvait déjà entrepris. La commission mixte, chargée

1. Encore celui-ci fut-il « uniquement basé sur le consentement exprimé par les deux catégories de groupements professionnels intéressés, d'accepter ce mode de règlement de leurs différends. » (Circulaire ministérielle du 4 mars 1924.)

d'établir un projet de Code du Travail maritime, avait prévu l'insertion dans ce document d'un chapitre spécial consacré au règlement des différends d'ordre collectif, chapitre dont les dispositions étaient très proches du texte des arrêtés pris pendant la guerre. A la demande du ministre du Travail, ce chapitre fut retiré du projet de code parce que, prévoyant seulement le recours facultatif à l'arbitrage, il se trouvait en opposition avec le projet de loi général sur le règlement des conflits collectifs du travail, qui rendait l'arbitrage obligatoire dans un certain nombre d'industries d'importance primordiale¹. Parmi celles-ci se trouvaient les transports maritimes dont l'arrêt mettait en péril la vie économique du pays et lésait les intérêts de la collectivité nationale tout entière. Ce projet n'étant pas encore venu en discussion devant les Chambres, le recours à l'arbitrage pour le règlement des conflits collectifs demeurerait toujours facultatif, même dans les industries présentant un caractère d'utilité publique. Il convenait donc de s'en tenir aux principes posés dans la loi générale du 27 décembre 1892 maintenue jusqu'à nouvel ordre en vigueur, et prévoir la réorganisation de l'arbitrage facultatif² par un nouveau texte qui corrigerait les erreurs et supprimerait les complications des décrets de 1910-1911, en s'inspirant à la fois des arrêtés devenus caducs de 1917-1920 et du projet arrêté en 1921 par la commission paritaire.

L'élaboration et la publication de ce nouveau règlement s'avéraient d'autant plus indispensables que, outre l'opportunité de créer un organisme toujours prêt à résoudre les

1. Cf. *Journal officiel* du 9 mai 1920, p. 339.

2. Toutes les organisations syndicales intéressées, tant patronales qu'ouvrières, se déclarèrent, sans exception, formellement opposées à l'établissement de l'arbitrage obligatoire dans la marine marchande. C'est là une survivance de la méfiance et de l'hostilité traditionnelles des milieux maritimes pour le règlement pacifique des conflits qui viennent les diviser.

conflits opposant armateurs et marins de l'armement libre, une clause formelle des cahiers des charges annexés aux conventions réglant l'exploitation des diverses lignes maritimes postales concédées disposait qu'« en cas de différend d'ordre collectif portant sur les conditions du travail entre la compagnie concessionnaire et son personnel navigant, la compagnie est tenue de soumettre sans délai l'objet du différend à l'arbitrage dans les conditions prévues par les lois et règlements en matière maritime¹ ».

1. Cette clause est formulée en termes identiques dans les cahiers des charges annexés aux conventions des 20 novembre 1912 pour l'exploitation de la ligne maritime postale Le Havre-New-York (art. 100), 29 décembre 1920 pour les services d'Extrême-Orient et de la Méditerranée (art. 31), 24 juin 1920 pour la ligne du Brésil et de la Plata (art. 22) et 13 juin 1922 pour le service de la Corse (art. 16).

Dans certaines conventions, elle se trouve assortie d'une pénalité. En particulier, l'article 13 de la charte-partie commune aux services France-Algérie-Tunisie (Soc. gén. de transports maritimes à vapeur, C^{te} de navigation mixte, C^{te} gén. transatlantique) ajoute à la formule citée plus haut la disposition suivante : « ... sous peine d'une amende de 1.000 fr. et de 2.000 fr. en cas de récidive ». D'autre part, pour les lignes du Mexique, des Antilles et de l'Amérique centrale, tandis que l'article 39 du cahier des charges reproduit purement et simplement l'obligation d'arbitrage indiquée ci-dessus sans l'assortir de sanctions, l'article 42, qui prévoit l'ensemble des pénalités imposables au concessionnaire, stipule dans son 7^e alinéa : « en cas de refus d'arbitrage, dans le cas prévu à l'article 39, amende de 500 à 2.000 fr. ».

La question se posa de savoir si les entreprises pour lesquelles aucune pénalité spéciale n'était précisée pouvait rejeter l'arbitrage sans s'exposer à aucune sanction. Juridiquement, il ne semble pas. En effet, les diverses pénalités prévues dans toutes les conventions pour les retards, les suppressions d'escale, l'inexécution totale ou partielle d'un voyage, ne sont jamais applicables que sauf le cas de force majeure. Il en résulte que, pour échapper à ces sanctions, la compagnie concessionnaire doit faire la preuve qu'elle se trouvait dans un cas de force majeure. Si, à la suite d'un conflit entre une entreprise concessionnaire et ses équipages, le personnel navigant refuse d'embarquer dans l'intention bien arrêtée de faire manquer un départ et de peser ainsi sur l'armateur pour obtenir satisfaction de ses revendications, la compagnie pourrait évidemment prétendre qu'elle s'est heurtée à un cas de force majeure et que ses équipages l'ont mis, sans qu'elle n'y puisse rien, dans l'impossibilité de mettre en route son navire. Mais l'Etat, tout en reconnaissant qu'il n'avait pas dépendu d'elle, en effet, que les marins aient mis sac à terre, aurait beau jeu de lui rétorquer qu'elle avait repoussé, contrairement à ses engagements, un moyen de solution susceptible de provoquer la reprise sinon immédiate, du moins rapide, du travail. En conséquence, le rejet de l'arbitrage devait vraisemblablement exposer l'armement contrac-

Les résultats de l'enquête menée dans les ports par les fonctionnaires de l'Inscription maritime fournirent les éléments nécessaires pour la rédaction du nouveau décret. Un avant-projet fut communiqué pour consultation, le 10 juin 1924, aux associations professionnelles maritimes les plus représentatives par le ministre des Travaux publics dont dépendait alors le département de la Marine marchande. Après examen des critiques présentées par les organismes syndicaux intéressés, le texte du futur décret fut remanié, puis soumis au Conseil d'Etat, pour devenir ensuite, compte tenu de l'opinion émise par la haute assemblée administrative, le règlement d'administration publique du 24 septembre 1925.

Les principales dispositions de ce texte, divisé en cinq titres, fixent tout d'abord la composition du nouveau conseil permanent et traitent ensuite des procédures de conciliation et d'arbitrage. Un titre spécial, extrêmement succinct, envisage enfin l'extension possible du régime ainsi instauré au règlement des conflits survenant dans les entreprises de pêches maritimes. C'est ce plan, celui même du décret, qui sera suivi dans ses grandes lignes au cours

tuel à l'ensemble des pénalités prévues dans ses conventions pour les retards, les suppressions d'escale ou l'inexécution d'un voyage. Les amendes étant dans ce dernier cas de plusieurs dizaines de mille francs, on pouvait se demander si les compagnies qui avaient souscrit un contrat précisant des pénalités spéciales pour le rejet d'arbitrage, ne se trouvaient pas dans une situation meilleure que celles dont les conventions ne prévoyaient que des sanctions générales.

La question est devenue sans intérêt depuis que les faits se sont chargés de la résoudre, dans des circonstances, il est vrai, un peu spéciales. Les services contractuels des Messageries maritimes prirent la responsabilité, en 1931, de repousser la demande d'arbitrage formulée par la Fédération nationale des syndicats maritimes à la suite d'un refus d'augmentation des salaires. Le motif invoqué par la compagnie, non dénué de fondement, consistait dans le fait que, la convention des salaires étant d'ordre national, il n'appartenait pas à une entreprise de navigation isolée d'y apporter des modifications. Les sanctions prévues par le contrat de concession en cas de rejet de l'arbitrage ne furent pas prises par le Gouvernement.

du présent chapitre, l'étude de l'organisation propre à la pêche étant réservée pour le suivant.

Section I.

La composition du conseil permanent et les procédures de conciliation et d'arbitrage.

Le conseil permanent de 1925 n'a qu'un lointain rapport avec celui de 1910. D'une manière générale, alors que le conseil de 1910 s'apparentait à une juridiction, celui de 1925, tout en conservant la forme, participe plutôt du caractère d'un comité de conciliation. L'Administration de la Marine marchande, soucieuse de donner satisfaction aux desiderata des marins et d'éviter le renouvellement des incidents de 1910, s'efforça d'instaurer une procédure conforme aux conceptions des syndicats maritimes. C'est dans cet esprit que sera opérée la réforme : au système électif sera substituée la nomination par les groupements professionnels ; des sections multiples seront créées où les conflits divisant les différentes catégories de gens de mer seront jugés par des membres des catégories intéressées, etc.

Le conseil, dont le siège est à Paris au sous-secrétariat d'Etat à la Marine marchande, comprend deux arbitres désignés par les organisations nationales professionnelles maritimes, à raison d'un pour les armateurs et d'un pour les personnels navigants, parmi les membres des grands corps judiciaires de l'Etat : Conseil d'Etat, Cour de cassation, Cour d'appel de Paris. A ces deux arbitres, qui siègent dans toutes les affaires et remplissent alternativement les fonctions de président, sont adjoints, pour compléter

le conseil, des coarbitres nommés en nombre égal par les syndicats nationaux tant d'armateurs que de marins, et choisis suivant la nature du conflit parmi les catégories professionnelles intéressées. La juridiction arbitrale est, à cet effet, divisée en dix sections correspondant aux diverses spécialités maritimes : capitaines au long cours, capitaines de la marine marchande et au cabotage, patrons borneurs, mécaniciens brevetés, commissaires, médecins, radiotélégraphistes, personnel subalterne du pont, personnel subalterne de la machine, agents du service général.

Pour les affaires de la compétence d'une seule section, la représentation des employeurs et celle des employés comprennent chacune trois membres. Si le différend concerne des catégories de gens de mer dépendant de plusieurs sections, seront appelés à siéger au conseil autant de coarbitres armateurs et de coarbitres marins qu'il y a de sections intéressées au conflit, chacun de ces coarbitres étant désigné par la section dont il fait partie. Dans le cas particulier où le différend se limite à des spécialités de personnels navigants relevant seulement de deux sections, un second coarbitre employeur et un second coarbitre employé seront attribués à celle des deux sections qui sera désignée par accord entre les coarbitres des deux sections en cause ou, à défaut, par voie de tirage au sort.

Ainsi qu'il a été dit, la nomination des arbitres et coarbitres appartient aux organisations nationales et non plus aux patrons et employés eux-mêmes, constitués en collèges électoraux. Tous les ans, dans la première quinzaine de janvier, les groupements syndicaux représentant les diverses catégories de personnels navigants, d'une part, et les armateurs d'autre part, sont appelés à désigner leurs délégués, c'est-à-dire :

— Un arbitre titulaire et un arbitre suppléant, choisis parmi les membres des corps judiciaires limitativement énumérés dans le décret;

— Trois coarbitres titulaires et trois suppléants, représentant la catégorie de marins ou d'armateurs intéressés, une même personne pouvant d'ailleurs participer comme arbitre aux travaux de plusieurs sections¹.

Si les diverses organisations nationales professionnelles d'employeurs ou d'employés désignent des personnes différentes, soit pour les fonctions d'arbitre titulaire, soit pour celles de suppléant, le ministre ou sous-secrétaire d'Etat chargé de la Marine marchande choisira parmi les candidats ainsi présentés.

Il ne faut pas oublier, en effet, que les mêmes arbitres doivent siéger dans toutes les affaires sans distinction de sections, qu'ils soient les élus de l'armement ou ceux des navigateurs. C'est grâce à leur présence permanente et à l'autorité que leur confère l'exercice de la présidence qu'une certaine uniformité jurisprudentielle sera obtenue dans les décisions du conseil, malgré sa division en sections. En ce qui concerne, d'autre part, la désignation des coarbitres titulaires ou suppléants, soit employeurs, soit employés, lorsque plusieurs listes sont soumises, pour une même section, au représentant du Gouvernement, les divers groupements syndicaux intéressés n'ayant pu se mettre d'accord sur les mêmes personnalités, le ministre exercera également un choix sur l'ensemble de ces listes². Enfin, les

1. Conformément au principe paritaire, les organisations professionnelles d'employeurs désigneront pour chacune des sections trois coarbitres titulaires et trois coarbitres suppléants, tandis que la nomination dans chaque section des coarbitres employés, tant titulaires que suppléants, appartiendra à la seule organisation ouvrière représentant la spécialité professionnelle intéressée.

2. Dans le projet de décret primitif, la désignation d'office des arbitres employeurs ou patronaux — (la terminologie du projet est l'inverse de celle du texte définitif) — était laissée à l'initiative des directeurs de l'Inscription

arbitres et coarbitres titulaires et suppléants, ainsi désignés, sont nommés membres du conseil permanent d'arbitrage par décret, et le conseil ainsi constitué se complète du chef du service du Travail maritime à l'administration centrale de la Marine marchande ou, à défaut, d'un fonctionnaire spécialement désigné pour remplir les fonctions de secrétaire général archiviste. La juridiction arbitrale est prête à fonctionner; il convient d'étudier maintenant le déroulement et la conclusion des procédures prévues par le règlement de 1925.

Le conflit, déclaré ou même simplement menaçant, étant apparu, une tentative de règlement amiable va avoir lieu. L'administrateur de l'Inscription maritime, agissant soit de son propre mouvement, soit sur le vu de la déclaration d'une quelconque des parties, invite l'employeur ou son représentant et les délégués du personnel intéressé à se réunir, sous sa présidence, le plus tôt possible et au plus tard dans le délai de quarante huit heures, en comité de conciliation. L'initiative de la convocation, quand elle émane de l'une des parties, se manifeste par une déclaration relatant l'existence d'un différend collectif pouvant être résolu par voie de règlement pacifique. Cette déclara-

maritime, dont le choix devait s'exercer parmi les personnes les plus qualifiées pour représenter les genres de navigation et les principaux ports intéressés. Dans ce cas, les arbitres ainsi désignés auraient eux-mêmes choisis les coarbitres délégués de l'armement parmi les magistrats de l'ordre judiciaire ou administratif résidant à Paris ou parmi les professeurs de la Faculté de droit de Paris.

Le Comité central des armateurs s'éleva avec force contre cette disposition dont il contestait la légalité, la loi du 22 juillet 1909 prévoyant expressément la nomination des arbitres par les employeurs et les employés. Cet argument ne parut pas convaincant au représentant des pouvoirs publics puisque la désignation d'office fut maintenue, mais transférée au ministre ou sous-secrétaire d'Etat. Cependant, ce mode de désignation pouvait apparaître comme un mode de coercition inutile ou illusoire puisque les parties ne se soumettent à l'arbitrage et éventuellement au surarbitrage que de leur plein consentement.

tion sera faite au fonctionnaire de l'Inscription maritime contre remise d'un récépissé, soit par l'armateur, soit par la collectivité constituée par le personnel inscrit au rôle d'équipage d'un ou plusieurs navires, soit par le syndicat professionnel, patronal ou ouvrier, intéressé, pourvu qu'il soit régulièrement constitué en conformité des prescriptions légales régissant la matière¹.

Le refus expressément formulé par l'une des parties de se rendre à la convocation de l'administrateur de l'Inscription maritime ou, plus simplement, le fait de laisser s'écouler le délai de quarante-huit heures sans y répondre, entraîne la rédaction d'un procès-verbal relatant la mise en mouvement de la tentative de conciliation et son échec. Si, au contraire, les intéressés défèrent à l'invitation de l'administrateur, celui-ci essaie de concilier leur différend. A l'issue de la réunion, il dresse procès-verbal pour consigner les circonstances et résultats de la discussion, c'est-à-dire essentiellement les conditions de l'accord ou les causes de la non-conciliation. Dans tous les cas, le procès-verbal signé par l'administrateur, et, le cas échéant, par les parties, est adressé d'urgence au ministre ou sous-secrétaire d'Etat chargé de la Marine marchande.

1. Lois des 21 mars 1884 et 12 mars 1920. Une dépêche ministérielle, en date du 10 février 1927, vint préciser par la suite que le droit reconnu à un syndicat de faire constater le différend implique, pour le fonctionnaire de l'Inscription maritime saisi de ce conflit, la faculté de vérifier que ce syndicat existe réellement et qu'il agit bien au nom d'un personnel régulièrement porté au rôle d'équipage d'un ou plusieurs navires de commerce.

Les syndicats maritimes locaux, pour renforcer leur influence, avaient tendance, en effet, à user, dans un esprit contraire à celui du décret de 1925, des pouvoirs que ce texte leur avait accordés. La dépêche du 10 février 1927 a eu pour but de fixer les limites de leur action en spécifiant qu'un syndicat ne pouvait intervenir auprès des fonctionnaires de l'Inscription maritime sans avoir été « sollicité d'appuyer les revendications du personnel embarqué », son rôle devant se borner à « faire constater le différend et non pas le soulever de sa propre initiative ». Cette interprétation du rôle des syndicats a été confirmée dans la circulaire du 15 février 1927 notifiant le décret du 28 janvier 1927 qui étendit à la pêche le régime instauré en 1925 pour les transports maritimes.

Dans les ports chefs-lieux d'une direction de l'Inscription maritime, les fonctions normalement exercées par l'administrateur du quartier sont confiées au directeur. C'est à lui également qu'il incombe d'intervenir lorsque le conflit s'étend à plusieurs ports relevant de sa circonscription. Enfin, pour un différend atteignant les ports de plusieurs directions, le fonctionnaire chargé de la tentative de conciliation est désigné par le ministre ou sous-secrétaire d'Etat parmi les directeurs de l'Inscription maritime placés à la tête des circonscriptions intéressées. Le choix gouvernemental peut aussi se fixer sur le chef du service du Travail maritime à l'administration centrale de la Marine marchande. Ce fonctionnaire est seul compétent, lorsque le conflit s'est généralisé au point de revêtir un caractère national. La réunion du comité de conciliation se tient alors à Paris, au ministère de la Marine marchande. Toute cette procédure laissée à l'initiative et à la direction du personnel de l'Inscription maritime est très proche de celle qui avait fait ses preuves pendant la guerre. Le décret de 1925 essaie simplement de coordonner les prescriptions éparses dans les arrêtés de 1917-1921, en les adaptant aux circonstances nouvelles.

La tentative de conciliation ayant échoué, la procédure d'arbitrage est mise en mouvement par le ministre ou secrétaire d'Etat à la Marine marchande, tenu au courant de l'affaire par le procès-verbal relatant l'insuccès de la tentative¹. Il convoque immédiatement le conseil perma-

1. La question s'est posée, au moment de la rédaction du nouveau texte, de savoir si le rôle du ministre avisé d'une tentative de conciliation consisterait à soumettre d'office le différend au conseil permanent ou, plus simplement, à proposer aux intéressés de recourir à l'arbitrage suivant la formule de la commission paritaire. Finalement, il a paru plus conforme à l'esprit et à la lettre de la loi d'adopter la première solution, l'article 2 de la loi du 22 juillet 1909 spécifiant très catégoriquement que le conseil d'arbitrage devra être saisi sans délai des différends d'ordre collectif survenus entre les

ment d'arbitrage et invite, au moins cinq jours à l'avance, les intéressés à venir devant le conseil à la date prévue pour sa réunion. Dans un délai de quarante-huit heures après réception de cette invitation, les adversaires doivent faire connaître s'ils admettent ou repoussent le recours à l'arbitrage qui demeure essentiellement facultatif.

Si l'une des parties néglige soit de répondre, soit de se présenter à la séance, ou bien déclare expressément rejeter l'arbitrage, la procédure, n'ayant pas abouti, est close par la rédaction d'un procès-verbal constatant simplement ce refus ou cette abstention. Lorsque, au contraire, les intéressés acceptent de porter leur différend devant le conseil permanent, celui-ci entend leurs mandataires; il peut également appeler à déposer devant lui toutes personnes dont il estime le témoignage propre à l'éclairer. Il peut aussi se transporter dans tout port maritime où le conflit est apparu, ou bien envoyer sur place une délégation de ses membres à composition paritaire pour recueillir tous renseignements et mener toutes enquêtes utiles. Le conseil permanent de 1925 dispose donc des mêmes moyens d'information que son prédécesseur de 1910 et que les commissions supérieures d'arbitrage de la période de guerre¹. L'instruction de l'affaire ne doit pas durer trop longtemps; organisme de paix sociale, le conseil permanent doit sta-

entreprises d'armement et leur personnel. D'autre part, la convocation immédiate de la juridiction arbitrale était la seule solution admissible pour les conflits intéressant les compagnies de navigation subventionnées, étant donné les dispositions expresses de leurs cahiers des charges. Il a paru préférable, en définitive, de la généraliser.

1. Pour qu'aucune considération financière ne vint restreindre les possibilités de fonctionnement et d'information du nouveau conseil permanent, une disposition expresse du règlement de 1925 (art. 13, al. 2) a prévu qu'un décret rendu sur le rapport du ministre chargé de la Marine marchande et du ministre des Finances déterminerait le tarif des frais de déplacement et de séjour pouvant être alloués aux membres du conseil, soit à l'occasion de ses réunions, soit pour les enquêtes auxquelles il juge à propos de procéder, ainsi qu'aux personnes citées devant lui.

tuer le plus rapidement possible, et, comme en 1910, un délai maximum de huit jours à dater de sa première réunion ou à partir de sa dernière séance, s'il a dû en tenir plusieurs, lui est fixé pour rendre une décision.

Les conditions de quantum et de majorité n'ont pas été simplifiées autant qu'il eût été désirable. Le conseil permanent ne peut valablement délibérer sans que les deux arbitres et au moins quatre coarbitres, dont deux représentant les armateurs et deux les personnels navigants, soient présents. Suivant le principe paritaire, le nombre des coarbitres doit être égal du côté patronal et du côté ouvrier; si l'un des éléments se trouve en surnombre, un tirage au sort préalable à la discussion procèdera aux éliminations nécessaires. Pour que la sentence émanant de l'assemblée ainsi constituée soit valable, il faut que la solution proposée soit adoptée par les deux arbitres, la majorité des coarbitres employeurs et celle des coarbitres employés. C'était là une solution d'apparence raisonnable, bien faite pour calmer la méfiance traditionnelle des milieux maritimes envers la procédure arbitrale, mais elle risquait de rendre très précaire l'efficacité de la nouvelle institution. Aussi un recours facultatif au surarbitrage est-il explicitement prévu dans le cas, vraisemblablement fréquent, où les conditions exigées pour la validité des sentences rendues par le conseil permanent ne seraient pas réunies.

Faute pour le conseil de pouvoir statuer, les parties sont invitées par le chef du département de la Marine marchande à faire connaître si elles sont disposées à accepter l'intervention d'un surarbitre. Dans l'affirmative, ce surarbitre est désigné par les deux arbitres parmi les personnes remplissant les conditions exigées pour la nomination des arbitres. Si les deux arbitres ne parviennent pas à s'entendre,

la désignation du surarbitre est déferée au ministre ou sous-secrétaire d'Etat chargé de la Marine marchande, lequel doit exercer son choix parmi les mêmes personnalités que dans le cas précédent. La sentence du surarbitre a un caractère définitif. C'est, complété par l'intervention du représentant des pouvoirs publics en cas de désaccord des arbitres, le régime du surarbitrage institué par les arrêtés de 1917-1921.

Enfin, la publicité de tous les actes administratifs marquant à l'aboutissement des procédures de conciliation et d'arbitrage, procès-verbaux et sentences divers, est prévue par affichage à la porte des locaux de l'Inscription maritime dans les ports désignés à cet effet et, ce qui est nouveau, par publication au *Journal officiel* et relation au *Recueil des actes officiels de la Marine marchande*¹.

Toute cette organisation apparaît nettement comme une tentative de compromis entre ce qui pouvait être sauvé des décrets de 1910-1911 et les principes dont l'application pendant la guerre et même plusieurs années après la cessation des hostilités avait montré le mérite. Il s'agit là, en quelque sorte, d'une codification des divers textes antérieurs avec tout ce que comporte d'adaptation, de classement et de mise au point, un pareil travail. En même temps, les dispositions des arrêtés de 1917-1920 se trouvaient précisées et remaniées de façon à perdre leur caractère d'expédient provisoire, imposé par les circonstances.

1. Certaines personnalités du monde maritime fondaient de grands espoirs sur l'appel à l'opinion publique qu'impliquait cette publicité, pour renforcer l'autorité des décisions du conseil permanent. Cf. à ce sujet l'article de M. René Moreux dans le *Journal de la Marine marchande*, numéro du 15 octobre 1925, p. 1301 et suiv., article intitulé : « Le décret Daniélou aidera surtout à la création d'un esprit maritime en France », et dans lequel l'auteur se livre par ailleurs à une critique exagérément pessimiste de la réforme réa-lisée par ce texte.

En ce qui concerne cette publicité, il ne s'agissait pas tout à fait d'une nouveauté puisque, sauf la publication au *Journal officiel*, le règlement de 1925 ne fait que reproduire les dispositions des arrêtés de la période de guerre.

*Section II.***L'application et la réforme du décret de 1925.**

Au cours des travaux préparatoires, une seule question — à vrai dire capitale — souleva des difficultés, celle de la compétence à attribuer à la nouvelle juridiction, sous le double aspect de sa nature et de son étendue.

En ce qui concerne le premier point, une solution intervint rapidement. Sur l'avis du Conseil d'Etat, le sous-secrétaire d'Etat renonça à préciser dans un article du décret quels différends d'ordre collectif devaient faire l'objet d'une tentative de conciliation. La haute assemblée administrative avait estimé qu'il valait mieux laisser à la jurisprudence du conseil permanent, lui-même le soin de délimiter le champ d'application du nouveau règlement; celui-ci demeura donc muet sur la matière, mais la circulaire du 16 octobre 1925 qui le notifie vint donner à ce sujet certaines indications.

En vertu de ce texte, devront être soumis à l'essai de conciliation et éventuellement à l'arbitrage tous les différends portant sur des questions relatives au contrat de travail maritime, et, d'une manière plus générale, aux rapports des gens de mer et de leurs employeurs. Les seules exceptions admises sont celles qui résultent de la réglementation antérieure; tels seront les conflits motivés par des questions de personne (congédiement d'un marin, demande de débarquement d'un officier, etc.), lesquels relèvent des tribunaux maritimes, et les incidents prévus par des dispositions législatives ou réglementaires, qui doivent, à ce titre, être réglés directement par l'administrateur de l'Inscription maritime, puisque son rôle essentiel est de veiller à l'application des lois et des règlements.

Pour l'étendue de la compétence à reconnaître au nouveau conseil, une solution fut beaucoup plus difficile à trouver parce qu'il fallait concilier deux points de vue très différents. Dès l'origine, en effet, deux thèses s'opposèrent : la thèse officielle, celle que les syndicats maritimes avaient réussi à faire adopter à l'Administration de la Marine marchande, et la thèse patronale soutenue par le Comité central des armateurs de France. Ce fut, en définitive, la première qui l'emporta à l'issue d'une longue controverse juridique dont il convient de rapporter les phases principales parce qu'elle domine l'histoire du conseil permanent d'arbitrage pendant cette période.

L'avant-projet du décret établi par les services de la Marine marchande prévoyait, dans son article 8, que devaient donner lieu à tentative de conciliation tous différends collectifs survenus dans un port de la métropole ou de l'Algérie entre une entreprise de transports maritimes et une catégorie quelconque de son personnel navigant, « au sujet des salaires ou des autres conditions de travail non déterminées par les lois et règlements ». De l'enquête effectuée par les fonctionnaires de l'Inscription maritime était, en effet, ressortie la nécessité que le conseil permanent d'arbitrage puisse être saisi de tous les différends collectifs, quels qu'ils soient, pouvant s'élever entre armateurs et marins. En ce qui concerne notamment les salaires, élément essentiel du contrat de travail, il semblait difficile, selon les termes mêmes de la lettre adressée au Comité des armateurs par le ministre chargé de la Marine marchande, de « concevoir un organisme d'arbitrage qui n'aurait pas qualité pour connaître des conflits, les plus nombreux, relatifs aux conditions de rémunération du travail¹ ».

. 1. Lettre du 10 juin 1924 annonçant au Comité central des armateurs la mise à l'étude d'une nouvelle réglementation de la conciliation et de l'ar-

L'avant-projet de loi élaboré par la commission paritaire pour la réforme du Code du Travail maritime prescrivait la mise en œuvre de la procédure de conciliation pour tout différend survenu au sujet de l'interprétation des conditions du contrat d'engagement. Cette formule avait dû être écartée par l'Administration de la Marine marchande comme résultant d'une erreur ou d'un malentendu. L'interprétation des contrats en cours d'exécution, qu'elle semblait viser, est en effet du ressort exclusif des tribunaux, tandis que l'arbitrage serait, suivant la doctrine officielle, générateur d'un nouveau contrat; d'autre part, le régime disciplinaire propre à la marine marchande refuse précisément aux équipages le droit d'émettre des revendications au cours de leur embarquement, puisqu'il qualifie de délit la rupture du contrat d'engagement maritime. En conséquence, il paraissait normal et logique de soumettre aux procédures de règlement pacifique les seuls conflits relatifs aux soldes et aux conditions du travail à bord non déterminées par les lois et règlements.

Contre cette conception, le Comité central des armateurs de France éleva une vive protestation. Dans sa réponse du 11 juillet 1924 à la lettre ministérielle, l'organisation patronale déclara se refuser à admettre la théorie suivant laquelle l'arbitrage entraînerait l'apparition d'un nouveau contrat¹. En outre, le Comité exprimait son étonnement et son regret de constater le rejet, par l'Administration de la Marine marchande, de la formule délibérément acceptée par la commission chargée d'élaborer le contrat-type d'engagement maritime, et aux termes de laquelle l'arbitrage

bitrage et l'invitant à exprimer ses observations et critiques concernant l'avant-projet de décret dont le texte était annexé à ladite lettre.

1. Le comité patronale alléguait à l'appui de son refus que l'arbitre ne saurait avoir plus de pouvoir que le juge dont l'intervention se borne à constater le droit et non à le créer — ce qui est juridiquement exact.

ne devait porter que sur l'interprétation de ce contrat. L'argument tiré des dispositions du régime disciplinaire spécial à la marine marchande pour justifier ce rejet était contesté, une demande d'arbitrage n'emportant nullement rupture du contrat ainsi que la pratique en donne de nombreux exemples¹.

S'élevant par avance contre le reproche d'étroitesse adressé à sa manière de comprendre l'arbitrage, le Comité des armateurs s'appliquait à en montrer la valeur quand le différend intéresse un grand nombre de marins. Limiter l'application de l'arbitrage à l'interprétation d'un seul contrat d'engagement, en entendant par là que seul y pourrait donner lieu le conflit apparu sur un seul navire, cette conception ôterait à la procédure en cause presque tout intérêt en dehors d'une simplification par rapport au contentieux juridique. Mais que le différend porte, comme c'est souvent le cas, sur une clause du contrat d'engagement-type en vigueur pour l'ensemble du personnel navigant d'une compagnie de navigation, si les marins qui s'estiment lésés avaient seulement la ressource de s'adresser aux tribunaux judiciaires, ils ne pourraient obtenir qu'une décision valable pour les seuls membres de leur équipage. L'avantage de l'arbitrage, tel du moins que l'avait admis la commission chargée de la refonte du Code du Travail maritime, devait être de permettre à un groupe de navigateurs, dépendant parfois de plusieurs maisons d'armement, de faire trancher une difficulté de principe résultant des conditions d'engagement.

1. De fait, sous le régime des commissions supérieures d'arbitrage de la période de guerre, nombre d'équipages, qui avaient formulé au moment du départ du navire une demande d'arbitrage, acceptèrent de prendre la mer sous réserve que la question serait tranchée au retour du voyage par la commission supérieure dont la décision recevrait alors effet rétroactif à dater du jour de l'embarquement.

L'organisation patronale protestait enfin contre la conséquence, tirée par l'Administration de sa conception de l'arbitrage, que cet arbitrage peut porter sur les salaires et autres conditions du travail non déterminées par les lois et règlements. Le montant des soldes étant déterminé par le contrat d'engagement que l'arbitrage ne peut modifier sous peine d'aboutir à créer un état de droit nouveau, cet arbitrage ne devrait trancher en matière de salaires que les difficultés auxquelles donnerait lieu le calcul proprement dit de la rémunération. S'il était exact que, pendant les hostilités, sous le régime des commissions supérieures d'arbitrage, l'armement ait consenti à accepter certaines décisions intervenues à propos de soldes et indemnités complémentaires, ce précédent se justifiait par la gravité d'un arrêt de la navigation pour la défense et le ravitaillement du pays, alors en pleine guerre, et, par la situation commerciale satisfaisante des entreprises d'armement.

En de telles circonstances, il ne pouvait être question de risquer l'extension d'incidents pouvant aller jusqu'à l'interruption de tout trafic maritime, alors que l'armement était en mesure de payer les majorations de salaires qui résulteraient de l'arbitrage. Mais, depuis la cessation des hostilités et le retour à un état économique moins exceptionnel, dans une période de crise grave où les entreprises de navigation devaient comprimer au maximum leurs frais généraux, les armateurs ne pouvaient laisser à une institution arbitrale le soin de juger de l'éventuelle nécessité d'une augmentation des soldes payées à ses équipages. Il eût été imprudent et même malhonnête de leur part de laisser le conseil permanent d'arbitrage rendre une décision dont ils savaient par avance ne pouvoir supporter les conséquences financières. Ceci dit et étant entendu que

l'arbitrage ne pouvait porter sur l'interprétation des lois et règlements, matière du ressort exclusif des tribunaux, le Comité central des armateurs demandait que la compétence de la nouvelle juridiction arbitrale soit limitée « aux différends d'ordre collectif nés de l'application des conditions contractuelles du travail ».

Lors de la rédaction définitive du décret, l'Administration de la Marine marchande préféra s'abstenir de définir la nature des conflits collectifs qui devraient être soumis à la conciliation et à l'arbitrage¹. Dans sa réponse à la lettre par laquelle le sous-secrétaire d'Etat à la Marine marchande lui notifiait la publication du nouveau règlement², le Comité central des armateurs estima nécessaire de préciser encore son point de vue. Reconnaissant que les deux articles du nouveau décret relatifs à la constatation des différends collectifs ne donnaient, en définitive et à juste titre, aucune notion précise à ce sujet, l'organisation patronale indiquait les principes qui, à son avis, devaient diriger l'action des cadres de l'Inscription maritime en la matière.

Le conseil permanent d'arbitrage ne saurait être une « providence » destinée à constater le bien fondé de tous les desiderata formulés par les gens de mer et à entériner toutes leurs prétentions, sans tenir compte de l'avis des armateurs. Il serait dangereux, pour le bon renom et

1. L'article 8 du décret du 24 septembre 1925 ne contient aucune spécification concernant l'objet des litiges survenus entre armateurs et marins et devant être tranchés par les nouvelles procédures de règlement pacifique.

2. Lettre du 4 octobre 1925, dans laquelle le sous-secrétaire d'Etat demandait à l'organisation patronale de vouloir bien lui faire connaître les représentants qu'elle désignait pour siéger au conseil permanent d'arbitrage. Le Comité central des armateurs, sans fournir aucun nom, rappela par une lettre du 26 octobre suivant, dans un désir de mise au point définitive, ses observations et critiques quant au fonctionnement de la nouvelle juridiction arbitrale. Ce n'est que le 7 novembre qu'il envoya à l'administration de la Marine marchande la liste de ses arbitres et coarbitres.

l'efficacité de la nouvelle institution, de laisser se répandre l'opinion que n'importe quelle demande émise par un syndicat ou un groupement de marins doit automatiquement entraîner l'ouverture d'une instance en conciliation et ultérieurement d'une procédure d'arbitrage. Pour prévenir cet abus qui pourrait entraîner des revendications sans cesse renouvelées, il y avait lieu d'en avertir préalablement les fonctionnaires de l'Inscription maritime chargés de constater, d'après les faits portés à leur connaissance, la réalité des conflits collectifs, en attirant spécialement leur attention sur la nécessité de distinguer entre les désirs en quelque sorte théoriques et les différends véritables reposant sur la volonté dûment établie des équipages. Il appartiendrait éventuellement au conseil permanent de procéder lui-même à cette discrimination dans les cas, sans doute assez rares, où elle n'aurait pas été clairement opérée par les administrateurs de l'Inscription maritime, préparés à cette tâche par toute leur expérience professionnelle antérieure.

Revenant, d'autre part, sur la compétence de la juridiction arbitrale, le Comité central des armateurs rappelait que, l'arbitre étant essentiellement un juge, son action doit se limiter à l'interprétation d'un contrat existant. Cette conception écarte de l'arbitrage les revendications formulées avant la signature, après l'exécution ou après la rupture de ce contrat. Dans ces trois hypothèses se trouvent en présence des patrons et des employés en désaccord sur la convention à conclure ou à renouveler. Il est hors de doute que cette opposition des parties qui ne sont plus ou pas encore liées juridiquement, ne dépend que de leurs seules volontés, à l'exclusion de toute intervention d'un tiers, juge ou arbitre. Quand, au contraire, un contrat a été passé, deux cas peuvent se présenter, soit que la discussion porte

sur l'interprétation d'une clause de ce contrat, soit que le conflit provienne du désir d'une des parties de voir modifier la convention. Dans le premier cas, c'est le but normal de l'arbitrage que de rechercher le sens exact de la clause litigieuse, c'est-à-dire l'intention première des contractants. La seconde hypothèse, présupposant la rupture de l'accord entre les parties, entraîne la cessation de leurs relations à la suite du préavis convenu ou bien à l'expiration du délai prévu. Les intéressés se retrouvent alors dans la situation des employeurs et des personnels en pourparlers à propos de l'établissement d'un nouveau contrat, et l'intervention d'un juge ou d'un arbitre pour imposer le point de vue de l'une des parties ou faire prévaloir son opinion personnelle, apparaîtrait comme absolument injustifiée. Telle était, dans son ensemble, l'argumentation patronale pour éviter, en disciplinant à l'avance les recours à l'arbitrage, que le conseil permanent, au lieu d'être un organe de pacification sociale, soit indirectement l'origine de revendications sans nombre et de conflits incessants.

La crainte, ainsi exprimée par les armateurs, de voir les syndicats des gens de mer user de la nouvelle institution comme d'une machine de guerre contre le patronat, était sans doute exagérée. Il n'en est pas moins vrai que les organisations ouvrières entendirent utiliser sans retard, comme c'était d'ailleurs leur droit légitime, les procédures nouvellement instaurées pour essayer de faire aboutir rapidement leurs revendications. Les milieux syndicaux maritimes avaient, en effet, favorablement accueilli la nouvelle réglementation de l'arbitrage qui reconnaissait et consacrait par la désignation des arbitres et coarbitres l'existence et l'importance de leurs groupements. Si les syndicats maritimes n'avaient pu légalement obtenir, selon

leur désir, l'initiative de la constatation des conflits collectifs, leur Fédération recevait le droit de participer au fonctionnement de la juridiction arbitrale concurremment avec le Comité des armateurs. Pratiquement, cette intervention lui permettait d'établir entre les coarbitres marins l'unité nécessaire devant la solidarité existant entre les coarbitres patronaux¹. En fait, la Fédération et ses différentes sections devaient toujours figurer comme parties en cause et assurer la représentation directe des diverses catégories professionnelles de personnels navigants. Dans le silence du texte, elle s'est rapidement arrogé le droit d'intervenir directement comme intéressée dès que le différend se produit au sujet de contrats collectifs.

La promulgation du décret du 24 septembre 1925 eut pour effet presque immédiat d'entraîner des demandes d'augmentation de salaires émanant de la Fédération nationale des syndicats maritimes et des diverses organisations professionnelles de personnel état-major, capitaines au long cours, officiers mécaniciens et opérateurs radio-télégraphistes². Aux Fédérations des états-majors, le Comité

1. Ce désir de la Fédération nationale des syndicats maritimes d'être admise à pouvoir faire constater l'existence des conflits collectifs répond à la peur de ne pouvoir tenir en main les représentants des gens de mer au sein de la juridiction arbitrale et, par là, de voir diminuer son influence. Cette crainte l'avait déjà conduite à empêcher la constitution et le fonctionnement du premier conseil permanent d'arbitrage en 1910 et 1911. Cf. à ce sujet, ci-dessus, chap. II, sect. III, p. 90 et suiv.

2. Seule la suite donnée à la revendication de la Fédération des états-majors est juridiquement intéressante. En ce qui concerne la demande formulée par l'organisation syndicale des opérateurs radiotélégraphistes, le Comité des armateurs la repoussa tout d'abord pour le motif que l'échelle des soldes de cette catégorie de navigateurs était liée, depuis la hausse générale d'août 1924, au tarif général des salaires des personnels navigants. Ultérieurement, une entente étant intervenue entre l'armement et la Fédération des syndicats maritimes au sujet d'un relèvement des soldes à compter du 1^{er} décembre 1925, la Compagnie Radio-Maritime, d'accord avec le Comité central des armateurs, décida de mettre en vigueur, à partir de la même date, un nouveau barème pour les opérateurs radiotélégraphistes.

central des armateurs, sans rien abandonner pour cela de ses conceptions en la matière, répondit qu'il n'avait aucun mandat pour traiter syndicalement de questions dont les armateurs se réservent personnellement en général la connaissance.

L'insistance de la Fédération des capitaines au long cours pour que sa demande de relèvement des soldes fasse l'objet d'un examen collectif au sein du Comité, se heurta, de la part des armateurs, à un nouveau refus appuyé sur le fait que, les questions de salaires ne faisant pas nécessairement partie des attributions syndicales ordinaires, une organisation professionnelle n'en peut traiter que sur le désir exprès de ses adhérents. Or, en l'espèce, c'est-à-dire en ce qui concerne les soldes des officiers, les entreprises d'armement avaient manifesté nettement, à plusieurs reprises, leur volonté de régler individuellement ces questions; c'était là une prétention que la grande variété des modes de rémunération, tant pour les tarifs que pour le décompte, et l'absence de convention collective en la matière pouvaient faire apparaître comme légitime, en dehors de toute atteinte plus ou moins dissimulée à la reconnaissance des syndicats maritimes¹. Cette organisation intervint alors auprès du chef des services du Travail et de l'Enseignement maritimes au sous-secrétariat d'Etat à la Marine marchande pour qu'il soit procédé sur son initiative à une tentative de conciliation, préliminaire normal d'une procédure d'arbitrage ultérieure. Dans sa séance du 8 décembre 1925, le conseil d'administration du Comité central des armateurs décida de ne pas se rendre à la réunion et de motiver son

1. La Fédération des capitaines au long cours avait, en effet, déclaré que, par son refus de discuter la question des soldes avec les groupements professionnels des états-majors, le Comité central des armateurs tendait à priver les personnels intéressés du libre exercice de leur droit syndical en enlevant à leurs associations toute possibilité d'action normale.

abstention au directeur du Travail et de l'Enseignement maritimes par une lettre se référant à sa conception juridique, déjà connue, de l'arbitrage¹.

Après cet échec dans son effort pour soumettre à l'arbitrage le relèvement des soldes, la Fédération des capitaines au long cours adressa directement ses revendications à certaines compagnies de navigation. Vers la même époque, le 21 janvier 1926, le conseil permanent d'arbitrage était saisi de différends prétendus, survenus entre les syndicats locaux de capitaines au long cours des ports de Marseille, de Bordeaux et du Havre et les Compagnies de navigation sud-atlantique, transatlantique et Fraissinet. Ces trois sociétés firent connaître qu'elles ne se présenteraient pas à l'arbitrage, étant donné qu'elles n'avaient reçu de leurs états-majors aucune réclamation et que les questions de soldes avaient toujours été traitées directement entre chaque compagnie et ses officiers, sans interposition de syndicats locaux. Bien qu'à la suite de cette réponse aucune affaire ne figurât à l'ordre du jour de la juridiction arbitrale, le

1. Voici le texte de la résolution adoptée par le Comité des armateurs. Il est intéressant à noter parce qu'il expose très catégoriquement et, en même temps, très succinctement le point de vue patronal.

« Le Comité central des armateurs de France,

« Considérant que la constatation d'un différend suppose l'existence de liens contractuels entre les parties mises en cause;

« Considérant que le Comité central des armateurs n'est lié par aucune convention collective du travail avec la Fédération des capitaines au long cours, qu'il n'a aucun mandat de ses adhérents de discuter en leur nom la modification des soldes et autres conditions d'engagement des capitaines au long cours;

« Considérant en fait qu'en se réservant le soin de régler individuellement la situation des capitaines au long cours qu'elles emploient, les entreprises ont entendu marquer l'importance du rôle qui incombe à leurs collaborateurs directs et l'appréciation qu'elles désirent faire de leurs mérites individuels, dont une échelle nationale des soldes serait la négation;

« Considérant que l'application de ce principe conduit à l'établissement de régimes de soldes et de conditions du travail qui varient suivant chaque entreprise et chaque genre de navigation et qu'il ne saurait être question de substituer à ces situations individuelles une situation d'ensemble;

« Décide, pour les raisons ci-dessus et toutes autres, qu'il est superflu de développer, qu'il n'y a pas lieu de se rendre à la convocation du directeur du Travail et de l'Enseignement maritimes. »

sous-secrétaire d'Etat à la Marine marchande maintint sa convocation afin de faire procéder par le conseil permanent lui-même à la rédaction du procès-verbal constatant le refus des compagnies d'accepter l'arbitrage. Au cours de la séance du conseil permanent, les délégués de l'armement essayèrent en vain de faire statuer la juridiction arbitrale sur le bien-fondé de l'abstention des entreprises mises en cause et sur la situation particulière de celles que liait à l'Etat un contrat d'exploitation postale comportant une clause d'arbitrage obligatoire. L'affaire demeura sans solution, l'opposition entre armateurs et marins n'ayant pu être atténuée ni par conciliation, ni par arbitrage.

C'est seulement le 22 avril 1926 que le nouveau conseil permanent rendit sa première sentence, à la suite d'un différend important survenu entre la Fédération nationale des syndicats maritimes et le Comité central des armateurs de France. Par une lettre du 1^{er} décembre 1925, l'organisation professionnelle des marins avait demandé au Comité patronal le relèvement de la rémunération des heures supplémentaires, dans les termes suivants : fixation du taux de l'heure supplémentaire au huitième de la solde journalière y compris l'indemnité de nourriture, avec majoration de 50 % pour les heures de travail effectuées pendant les jours affectés au repos hebdomadaire, lorsque ceux-ci ne sont pas compensés conformément à la loi. Cette revendication fut étudiée au cours de plusieurs conférences tenues entre les délégués des gens de mer et ceux des armateurs au siège de l'organisation syndicale patronale. Dès le début des conversations, les représentants des marins acceptèrent de renoncer à la majoration de 50 % réclamée pour les heures de travail effectuées pendant les journées normalement destinées au repos hebdomadaire.

Restait à débattre la principale demande des inscrits tendant à ce que l'indemnité de nourriture servît de base, au même titre que le salaire quotidien; au calcul de la rémunération de l'heure supplémentaire. Après des discussions prolongées et à raison de l'opposition formelle des armateurs à cette prétention, la Fédération des syndicats maritimes, abandonnant le mode de calcul fondé sur l'addition de l'indemnité de nourriture au salaire journalier, formula une demande de relèvement pur et simple du taux des heures supplémentaires.

La question ainsi posée donna lieu entre les parties intéressées à de nouveaux échanges de vue qui aboutirent, tout d'abord, à des concessions réciproques. Les chiffres proposés de part et d'autre ne coïncidant pas et les armateurs se refusant à toute nouvelle discussion, les représentants des marins décidèrent d'en référer à leurs mandants. A l'issue de cette consultation, ils avertirent l'organisation patronale que leur Fédération envisageait de soumettre le différend à l'arbitrage. Le Comité des armateurs accepta, faute de pouvoir élever les tarifs figurant dans ses propres propositions sans s'écarter de la base de calcul constamment adoptée jusqu'ici pour le décompte du prix des heures supplémentaires, à savoir les indices du coût de la vie.

Le sous-secrétaire d'Etat à la Marine marchande, informé du différend et de l'accord des parties pour le soumettre à l'arbitrage, mit en œuvre les procédures du décret du 24 septembre 1925. Après une tentative de conciliation infructueuse, comme il était facile de le prévoir, toute possibilité de discussion ayant été épuisée déjà auparavant, le conflit fut soumis au conseil permanent le 22 avril 1926. Cette fois, l'accord des arbitres et coarbitres se réalisa et une sentence arbitrale put être rendue, qui fixait la rémuné-

ration des heures supplémentaires à des taux intermédiaires entre les propositions des armateurs et les tarifs demandés par les marins. Ainsi, moins d'un an après la promulgation du nouveau règlement, l'organisation syndicale patronale avait admis le recours à l'arbitrage par une question très proche par sa nature des questions de soldes. Mais le Comité central des armateurs prit la précaution de nettement spécifier qu'il maintenait sa conception juridique antérieure de l'arbitrage. De son acceptation d'un règlement arbitral en la matière, il ne fallait donc pas conclure que l'armement reconnu au conseil permanent le pouvoir de statuer sur les revendications relatives aux salaires¹.

Le conseil permanent lui-même devait par la suite, en rejetant la thèse patronale, étendre sa compétence aux différends concernant les soldes des personnels navigants. Cette évolution jurisprudentielle était achevée dès 1928. Il convient d'en rappeler les principales étapes qui devaient amener, par ailleurs, une réforme de l'institution arbitrale.

Au mois de juillet 1926, un conflit avait surgi au Havre, entre diverses compagnies de navigation² et un groupe de marins de leurs équipages, au sujet du taux des soldes et des indemnités accessoires. Les entreprises d'armement faisaient valoir, d'une part, que le montant des salaires, fixé à l'issue de discussions paritaires dans des accords signés par les groupements syndicaux représentant l'armement et les gens de mer, ne pouvait être modifié par une

1. Cf. à ce sujet, la circulaire n° 1296 du Comité des armateurs en date du 4 juin 1926 où le point de vue patronal est ainsi rapporté : « On peut tout faire arbitrer lorsque les deux parties sont d'accord. En d'autres termes, l'arbitrage peut avoir un contentieux d'attributions illimité. Il n'en reste pas moins qu'en règle générale et à défaut de l'accord des deux parties, l'arbitrage ne peut connaître que des questions qui sont de sa compétence naturelle », car « un arbitre ne peut pas faire plus qu'un juge. »

2. Worms et Cie, Chargeurs réunis, Compagnie générale transatlantique, Compagnie havraise péninsulaire.

décision arbitrale, et, d'autre part, que des conversations étaient précisément en cours entre les mêmes organisations en vue d'un rajustement desdits salaires. Après plusieurs réunions préalables au cours desquelles la conciliation fut tentée en vain, le conseil permanent d'arbitrage s'assembla à Paris, le 9 septembre 1926. Faisant état de l'argumentation patronale, une sentence arbitrale, rendue le même jour, décida qu'il n'y avait pas lieu de statuer en l'état, puisque des pourparlers étaient engagés entre les groupements syndicaux représentant les parties en cause sur l'objet même du conflit. Un différend identique, survenu vers la même époque à Bordeaux entre plusieurs entreprises de navigation¹ et des marins appartenant à leurs équipages, fut réglé dans le même sens et au cours de la même séance par le conseil permanent. Dans les deux espèces précédemment rapportées, la question préjudicielle de la compétence de la juridiction arbitrale n'avait pas été soulevée, le conseil ayant lui-même déclaré qu'à raison des circonstances il n'avait pas à statuer.

Quelques jours plus tard, le 23 septembre 1926, un conflit qui opposait les armateurs au remorquage du port de Marseille et la Fédération nationale des capitaines de la marine marchande et au cabotage, au sujet du taux des soldes, vint devant le conseil permanent. La juridiction arbitrale, sans examiner la question de sa compétence en matière de salaires, prescrivit l'augmentation rétroactive du montant de l'indemnité de nourriture allouée aux états-majors de remorqueurs, mais décida de surseoir à statuer jusqu'à la fin d'une enquête, ordonnée par la même sentence, en ce qui concerne la rétribution des heures supplé-

1. Compagnie de navigation sud-atlantique, Compagnie générale transatlantique, Chargeurs réunis.

mentaires et celle des nuits passées en mer. Cette décision, malgré l'enquête prescrite, confirmait la jurisprudence esquissée dans les sentences antérieures.

A la fin de l'année suivante, diverses entreprises d'armement déjà citées¹ furent saisies, toujours à Bordeaux, mais cette fois par l'Union syndicale des laboureurs de la mer, formation dissidente de la Fédération des syndicats maritimes, d'une demande de relèvement de l'indemnité de nourriture. Les compagnies en cause, après en avoir référé au groupement patronal, répondirent qu'elles ne pouvaient prendre en considération une demande tendant à modifier, pour le seul port de Bordeaux, une indemnité fixée par un accord collectif intervenu entre la Fédération nationale des syndicats maritimes et le Comité central des armateurs, accord valable pour l'ensemble du territoire et pour tous les marins sans distinction d'organisations syndicales. Après avoir une première fois repoussé l'arbitrage, les entreprises intéressées finirent par l'admettre sur l'insistance du ministre des Travaux publics, alors chargé de la Marine marchande. Elles furent représentées devant le conseil permanent par le secrétaire général du Comité central des armateurs qui souleva catégoriquement, cette fois, la question préjudicielle de compétence. Aucune décision n'ayant pu être rendue, en présence du désaccord persistant des parties, le représentant des pouvoirs publics désigna un surarbitre conformément au décret de 1925. Le choix ministériel se porta sur M. La Borde, conseiller honoraire à la Cour de cassation. Ce dernier, adoptant dans sa sentence en date du 11 mars 1928 la thèse patronale, déclara irrecevable la demande d'augmentation de l'indemnité de nourriture formulée par l'Union des laboureurs

1. Cf. note précédente.

de la mer. Cette application du surarbitrage, la première depuis la période de guerre, semblait annoncer un revirement de jurisprudence dans le sens voulu par l'armement. Mais la nouvelle orientation ainsi indiquée ne devait pas se maintenir : deux décisions ultérieures, beaucoup plus importantes que les précédentes à raison de la gravité des questions à résoudre, vinrent en redresser le cours.

Au mois de juillet 1928 était soumise au conseil permanent d'arbitrage une demande générale de relèvement des salaires émanant à la fois, mais sous des formes différentes, de la Fédération nationale des syndicats maritimes et de deux organisations dissidentes, l'Union syndicale des laboureurs de la mer à Bordeaux et le Syndicat autonome des marins du Havre. Le Comité des armateurs ayant répondu qu'il ne lui paraissait pas possible, en raison des circonstances économiques et notamment de la récente stabilisation de la monnaie, de faire droit à ces revendications, les groupements syndicaux des marins déclarèrent s'en remettre à l'arbitrage. Les entreprises mises en cause ne pouvaient être que les compagnies liées à l'Etat par des dispositions contractuelles, puisque leurs cahiers des charges leur imposaient cette procédure en cas de conflit avec leurs personnels. Aucune exception préalable d'incompétence ne pouvait être soulevée en l'espèce; les compagnies intéressées se rendirent donc à l'arbitrage, lequel n'aboutit pas, chacune des parties maintenant sa position.

Le recours au surarbitre nommé par le Gouvernement était obligatoire; M. Lescouvé, premier président de la Cour de cassation, fut désigné. Il rendit sa décision le 17 septembre 1928. La sentence surarbitrale rejetait la demande générale d'augmentation des soldes en raison des conditions économiques, maintenait le statu quo en ce qui

concerne le calcul de la rémunération des heures supplémentaires, mais portait par contre à quinze francs l'indemnité journalière d'alimentation allouée aux marins qui ne sont pas nourris à bord. Cette décision admettait en définitive la compétence du conseil permanent d'arbitrage en matière de salaires¹. Un nouveau cas d'espèce devait, peu de temps après, apporter confirmation de cette doctrine.

Dans le courant du mois de novembre 1928, le conseil permanent eut à connaître d'un différend encore une fois survenu à Bordeaux entre la Compagnie sud-atlantique et l'Union syndicale des laboureurs de la mer, à propos des journées de repos hebdomadaire passées à la mer. Les inscrits en demandaient la compensation par le paiement d'un jour de solde et l'octroi de l'indemnité représentative d'alimentation bien que, restant à bord, ils fussent en fait nourris par l'armement. Le secrétaire général du Comité des armateurs, représentant la Compagnie sud-atlantique, opposa à cette demande une double exception d'irrecevabilité. Tout d'abord et conformément à la thèse patronale maintes fois affirmée, il soutint que l'arbitrage ne pouvait avoir pour objet la modification des clauses du contrat d'engagement, mais seulement leur interprétation. En second lieu, il fit valoir que, en l'espèce, la question litigieuse se trouvait partiellement résolue par l'article 27

1. On sait les graves incidents que provoqua la sentence Lescouvé. Le syndicat des marins de Marseille n'hésita pas à lancer un ordre de grève générale qui paralysa la navigation entre la France, la Corse et l'Afrique du Nord, mais ne fut heureusement pas suivi dans les autres ports. Cette initiative était d'autant plus regrettable que la grève avait été décidée, en l'occurrence, à propos d'une décision arbitrale, c'est-à-dire à l'occasion et après épuisement de l'ultime moyen de composition, moyen librement accepté par les organisations syndicales des gens de mer. Cf. in *Journal de la Marine marchande*, numéro du 25 octobre 1928, p. 1741, l'article du directeur René Moreux à ce sujet, et P. Ferri-Pisani, *Sur le syndicalisme maritime : organes et méthodes*, ouvrage déjà cité, p. 167 et 168.

du décret du 31 mars 1925 portant application de la loi du 2 août 1919 sur l'organisation du travail à bord des navires affectés à la navigation maritime; lequel texte envisageant l'octroi éventuel de l'indemnité de nourriture seulement dans l'hypothèse où le marin n'est pas nourri par l'armement, il y avait lieu d'en déduire par argument *a contrario* que semblable attribution devait être écartée dans le cas considéré.

La majorité nécessaire pour prononcer une sentence n'ayant pu être réunie au sein de la juridiction arbitrale, le conflit fut soumis à la décision d'un surarbitre, en l'occurrence M. Eugène Dreyfus, premier président de la Cour d'appel de Paris. La sentence surarbitrale rendue le 26 novembre 1928 par M. Dreyfus, statuant sur la question préjudicielle de compétence, se prononça formellement en faveur de cette dernière. Le dispositif net et catégorique de cette décision lui conférait une grande importance jurisprudentielle : elle aboutissait, en effet, à reconnaître aux syndicats maritimes la faculté à l'avenir de remettre en question, par la voie détournée de différends provoqués avec les compagnies concessionnaires, l'une quelconque des conditions d'engagement de façon à en obtenir la révision.

La sentence Dreyfus tranchait bien une question préjudicielle, mais le litige au fond demeurerait entier et la procédure d'arbitrage, précédemment entamée pour le résoudre, devait être poursuivie. Or, à la date du 10 mars 1929, les dirigeants de l'Union syndicale des travailleurs de la mer avaient fait savoir à l'Administration de la Marine marchande que ce groupement s'était dissous dans les derniers jours de 1928, après avoir adhéré à une nouvelle organisation appelée Fédération nationale des travailleurs

de la mer, et que, en conséquence, les revendications formulées antérieurement étaient « annulées ». Dès lors, la procédure en cours devenait sans objet et une décision surarbitrale, émanant de M. Scherdlin, président de chambre à la Cour de cassation, vint déclarer, le 23 avril 1929, la mission du surarbitre terminée et la procédure d'arbitrage close¹.

Entre temps, dans l'intervalle compris entre les sentences Dreyfus et Scherdlin, une instance nouvelle avait commencé : les syndicats des capitaines de la marine marchande et au cabotage, de patrons au bornage, de mécaniciens brevetés et mécaniciens pratiques avaient demandé à la Société générale de remorquage, d'une part, et à la Société provençale de remorquage, d'autre part, le relèvement de l'indemnité journalière allouée aux officiers embarqués sur les remorqueurs de ces entreprises. La procédure intentée à l'occasion de ce conflit n'ayant pu aboutir devant le conseil permanent, le règlement du litige fut renvoyé à l'appréciation d'un surarbitre qui fut, cette fois, M. Paul Matter, président de chambre à la Cour de cassation. La sentence surarbitrale en date du 5 janvier 1929 fixa un nouveau barème de taux pour l'indemnité de nourriture en fonction des différentes spécialités professionnelles des officiers. La jurisprudence désormais arrêtée reconnaissait, pour tout ce qui concerne la rémunération des gens de mer, la compétence du conseil permanent d'arbitrage, par ailleurs indiscutée. La thèse patronale tendant à rejeter

1. Si, d'ailleurs, les revendications présentées par l'Union syndicale des laboureurs de la mer de Bordeaux étaient abandonnées, une demande de révision générale des salaires avait été auparavant formulée et par la Fédération nationale des syndicats maritimes et par la nouvelle Fédération des travailleurs de la mer. La question devait être, par conséquent, traitée dans toute son ampleur au cours de négociations paritaires entre représentants des armateurs et représentants des marins.

cette compétence en matière de soldes et indemnités était donc définitivement condamnée.

Dès que la sentence Dreyfus vint marquer la nouvelle orientation de la jurisprudence, le Comité central des armateurs, soucieux d'éviter à ses adhérents de graves bouleversements dans les conditions économiques d'exploitation de leurs entreprises, s'efforça d'obtenir une réforme de la procédure d'arbitrage afin d'en limiter et d'en préciser le jeu. Les pourparlers entamés à cet effet n'aboutirent pas.

La nécessité d'amender le règlement de 1925 avait déjà, d'ailleurs, donné lieu à des discussions demeurées sans résultats. Par une lettre du 10 octobre 1928, le ministre des Travaux publics, alors chargé de la Marine marchande, avait consulté les organisations intéressées sur une modification éventuelle de la procédure de 1925. Le projet ministériel visait à transformer la composition du conseil permanent d'arbitrage en vue de « lui permettre de fonctionner dans des conditions plus conformes au rôle qu'il était appelé originellement à jouer et de donner les résultats qu'on était en droit d'en attendre ». Les coarbitres représentant les groupements d'employeurs et d'employés, « parce qu'ils ne parvenaient généralement pas à dépouiller leur personnalité professionnelle et syndicale et à s'adapter, comme il aurait convenu, à leurs fonctions de juges », seraient supprimés. Un nouvel arbitre, nommé par le Gouvernement, devait être appelé à compléter le conseil permanent, lequel n'aurait plus compris que trois magistrats dont deux désignés paritairement par les organisations professionnelles d'armateurs et de marins et le dernier délégué par le pouvoir central. Ainsi serait considérablement facilité, au sein du conseil, l'accord pratiquement impossible à réaliser entre les coarbitres¹.

1. « Le nombre des affaires qui ont pu exceptionnellement aboutir à une sentence, en trois ans de fonctionnement du conseil, est en effet minime, et

Ce projet ne recueillit pas l'approbation des milieux maritimes. Les groupements appelés à formuler leur avis s'élevèrent contre la suppression des coarbitres patronaux et ouvriers qui aboutirait à priver la juridiction arbitrale des seuls membres véritablement compétents et capables, à raison de leurs connaissances professionnelles, d'éclairer la discussion. Quant à l'intervention d'un troisième magistrat nommé par le Gouvernement, elle aurait pour effet d'attribuer indirectement à la personnalité ainsi désignée, les pouvoirs et les responsabilités d'un surarbitre. Or, comme le faisait valoir le Comité des armateurs dans sa réponse au ministre, le 31 octobre, il est bien évident que le choix du surarbitre par les coarbitres confère à la sentence définitive une autorité plus grande, la décision ainsi obtenue marquant la fin d'une procédure menée presque exclusivement par les parties.

Devant l'opposition des organisations consultées, le ministre, après avoir pensé remédier à l'inconvénient signalé par les armateurs en confiant la nomination du troisième magistrat aux deux arbitres représentant les groupements professionnels, résolut d'abandonner son projet, mais sans renoncer pour cela à améliorer le règlement de 1925. Dans une nouvelle lettre en date du 12 décembre 1928, il proposa donc aux organismes syndicaux une autre modification tendant à éviter le recours trop fréquent au surarbitrage en rendant plus efficace l'action du conseil permanent lui-même, sans toucher à sa composition. Désormais, la majorité exigée pour rendre une décision valable, au lieu de comprendre obligatoirement les deux arbitres, la majorité des coarbitres employeurs et la

encore s'agit-il d'affaires d'importance secondaire ou d'accords déjà à peu près réalisés au préalable entre les parties. » (Lettre ministérielle du 10 octobre 1928 au Comité central des armateurs de France.)

majorité des coarbitres employés, serait réduite à la simple majorité des membres du conseil, pourvu que les deux arbitres magistrats en fassent partie. C'est à l'occasion de ce nouveau projet que l'armement essaya une dernière fois de faire admettre sa thèse sur l'étendue de la compétence arbitrale.

Se référant à la sentence Dreyfus qui venait alors d'être rendue, le Comité central des armateurs, après avoir étudié la réforme envisagée, conclut ne pouvoir l'approuver que sous réserve : le décret modificatif devrait limiter expressément les pouvoirs du conseil permanent à la seule interprétation des contrats, en dehors de tout changement aux clauses librement acceptées par les parties et sauf, évidemment, accord de celles-ci pour lui confier les fonctions d'amiable compositeur.

Au cours de plusieurs entrevues avec le ministre, les délégués de l'organisation patronale s'efforcèrent de justifier et de faire admettre leur point de vue. Finalement, sur la demande expresse du représentant du Gouvernement, une note lui fut adressée, le 16 février 1929, dans laquelle le Comité définissait et expliquait son attitude devant le problème de l'arbitrage au triple point de vue juridique, économique et social. A cette note était jointe une lettre qui, en réponse à la lettre ministérielle du 12 décembre précédent, exprimait le regret des armateurs de ne pouvoir adhérer à la réforme proposée, s'il ne leur était pas donné satisfaction sur la question de la compétence reconnue au conseil permanent d'arbitrage. Après de nouveaux entretiens, au cours desquels il essaya à son tour, vainement, de convaincre les dirigeants du Comité, le ministre fit connaître qu'il ne pouvait admettre la réserve formulée par l'armement. Par contre, il déclara qu'il n'était

pas dans son intention d'imposer aux intéressés, contre leur gré, la modification projetée.

La réforme du règlement de 1925 paraissait donc ne pas devoir aboutir quand un décret du 11 mars 1930 vint l'opérer en corrigeant, dans le sens précédemment indiqué, les conditions de majorité exigées pour la validité des sentences arbitrales. L'expérience des derniers litiges importants soumis au conseil permanent — qui, incapable de se prononcer, avait dû s'en remettre encore à la décision d'un surarbitre¹ — avait vaincu les scrupules et levé les hésitations du ministre soucieux de rendre à la juridiction « son rôle normal de concorde sociale² ».

Ainsi amendé, le statut de 1925 s'est maintenu sans autre retouche jusqu'à l'instauration récente de l'arbitrage obligatoire. Le régime de droit commun imposé, dans le cadre national, à toutes les industries après 1936 devait entraîner sa disparition ou plutôt sa réorganisation, mais cette stabilité pendant plus de six ans montre, après les inévitables tâtonnements du début, l'intérêt et la valeur de l'institution.

1. Sentences Dreyfus et Matter précitées.

2. Rapport précédant le décret du 11 mars 1930.

CHAPITRE V

LA CONSOLIDATION DU NOUVEAU RÉGIME

Le décret du 24 septembre 1925 avait lui-même nettement délimité son champ d'application. Tout d'abord, il ne concernait pas toutes les industries relevant de la marine marchande, mais seulement les transports maritimes. En second lieu, les procédures qu'il instaurait étaient essentiellement facultatives, et personne ne pouvait contraindre armateurs ou personnels navigants à accepter le règlement de leurs différends par la conciliation et l'arbitrage, même si l'une des parties s'y déclarait favorable et en avait fait la demande. Les sanctions prévues par le décret au cas de refus d'arbitrage se réduisaient, on l'a vu, à des mesures de publicité tendant à éclairer l'opinion et généralement inopérantes. Une fois le recours aux procédures réglementaires repoussé par l'une des parties, aucune solution pacifique des conflits ne pouvait donc plus intervenir, sauf par des moyens empiriques et souvent après des incidents qui compromettaient gravement les intérêts généraux du pays, sans que ni armateurs, ni marins, à la fois protagonistes et victimes en l'occasion, en tirent avantage ou profit.

La période 1927-1930 se caractérise par les efforts des pouvoirs publics, fréquemment provoqués par les intéressés eux-mêmes, pour remédier à cette situation. Ces efforts s'exercèrent dans un double sens, horizontal et vertical

pourrait-on dire. D'une part, en effet, en appliquant, après adaptation, le régime de 1925 aux industries de la pêche, le chef du département de la Marine marchande offrit aux gens de mer et à leurs employeurs, dans tous les domaines de l'activité maritime, les moyens de résoudre, pacifiquement et au mieux des intérêts de tous, les difficultés surgies entre eux. D'autre part, l'engagement réciproque, obtenu des armateurs et des inscrits, de se réunir préalablement à tout arrêt ou interruption du travail pour examiner, sous la présidence d'un tiers, l'objet de leur différend, constituait un progrès important dans l'amélioration des rapports collectifs entre les marins et l'armement. Il convient d'étudier sous deux rubriques différentes les textes qui marquent l'aboutissement de ce double effort, à savoir le décret du 28 janvier 1927 et le protocole du 27 mars 1930.

Section I.

L'extension des procédures de 1925 à la pêche.

Le règlement du 24 septembre 1925 prévoyait, dans son article 18, la possibilité d'étendre, sur la demande des intéressés, les procédures qu'il instaurait aux différends collectifs survenus dans l'industrie des pêches maritimes¹. Un décret spécial devait adapter aux conditions particulières de la pêche les nouvelles dispositions. Dès l'origine

1. L'exposé des motifs précédant le règlement du 24 septembre 1925 exprimait le souci du Gouvernement de « doter les industries maritimes — sans en excepter la pêche de jour en jour plus industrialisée — d'un organisme d'arbitrage aussi parfait que possible. » Le fait que l'article 18 sus-mentionné remplit à lui seul le titre IV du décret, montre la nécessité reconnue d'une adaptation du régime de droit commun maritime au particularisme de la pêche.

donc, l'Administration de la Marine marchande avait envisagé d'établir un régime d'arbitrage permanent propre à la pêche, quand la réglementation récemment établie aurait montré, à l'épreuve des faits, son efficacité.

En attendant la publication du décret prévu, la circulaire du 16 octobre 1925 notifiant le décret du 24 septembre précédent prescrivait, *in fine*, aux fonctionnaires de l'Inscription maritime, lorsque surgirait dans leur circonscription un conflit aigu intéressant l'industrie des pêches maritimes, « d'appeler l'attention des parties en présence sur les dispositions de la loi du 27 décembre 1892 qui constituent le droit commun en matière de conciliation et d'arbitrage facultatifs ». Mais cette réglementation était trop générale pour convenir aux entreprises de pêche. Aussi, dès la fin de 1925, le sous-secrétaire d'Etat à la Marine marchande était saisi, par la Fédération nationale des syndicats maritimes à laquelle se joignaient bientôt les Fédérations des autres catégories de personnels intéressés, d'une demande tendant à obtenir l'application de l'article 18 précité.

L'Administration de la Marine marchande, en accord avec les organisations syndicales des marins, prépara un projet de décret dont elle adressa communication, le 11 janvier 1926, au Comité central des armateurs de France. La teneur de ce projet était fort simple : il se bornait à déclarer applicables à l'industrie des pêches maritimes les dispositions du décret de 1925 relatives aux procédures de conciliation et d'arbitrage (art. 1 à 17) et complétait le conseil permanent d'arbitrage existant pour l'armement au commerce par la création de cinq nouvelles sections correspondant aux différentes catégories professionnelles de personnel navigant à la pêche¹.

1. Capitaines aux grandes pêches, patrons à la pêche hauturière, mécaniciens brevetés, radio-télégraphistes, personnels subalternes du pont et de la machine.

Contre ce projet, le Comité des armateurs souleva immédiatement une objection de principe : il avait été établi à l'instigation et sur l'avis de la seule Fédération des syndicats maritimes, alors que l'application éventuelle du nouveau régime aux industries de la pêche était subordonnée « à la demande des intéressés¹ ». Il y avait donc lieu, en tout état de cause, de consulter les armateurs à la pêche, ce dont se chargea le groupement patronal en invitant ses adhérents à lui communiquer les observations que pourrait leur suggérer l'examen du projet ministériel. En même temps, une étude approfondie de ce projet était décidée au sein même du Comité dans sa section des pêches.

Dès l'abord, il apparut nettement qu'étant donné la variété des genres de pêche pratiqués et la diversité de l'outillage et des engins employés, le recours à la juridiction unique prévue par le décret de 1925 ne pouvait être uniformément imposé à des entreprises très différentes par leur organisation et leurs moyens d'action. Aussi la section compétente de l'organisation patronale, après avoir pris connaissance des résultats de l'enquête menée auprès des armateurs intéressés, envisagea un régime d'arbitrage très particulier, décentralisé en quelque sorte, substituant au conseil unique siégeant à Paris des organismes locaux éta-

1. « Il paraît indiscutable que les mots *à la demande des intéressés* signifiaient que les dispositions de ce décret ne peuvent être étendues à la pêche que si les deux parties intéressées, personnel navigant d'un côté et armateurs de l'autre, en ont manifesté le désir, sinon l'article 18 aurait porté *à la demande de l'une des parties*. » (Réponse du Comité au sous-secrétaire d'Etat à la Marine marchande en date du 15 janvier, *in fine*.) Dans une nouvelle lettre du 23 janvier 1926, le sous-secrétaire d'Etat fit connaître aux armateurs qu'il n'avait jamais envisagé une autre interprétation de l'article 18 et se déclara prêt à tenir compte des critiques et propositions d'amendements présentées par le Comité après examen du projet de décret, étant entendu qu'un refus de l'association patronale entraînerait un retour au régime — cependant bien incommode en la matière — du droit commun résultant de la loi du 27 décembre 1892. En fait, le Comité des armateurs proposa un contre-projet entièrement nouveau.

blis dans les ports, composés de membres spécialement compétents, facilement convoqués et rapidement réunis. Le 22 mars 1926, le Comité central des armateurs adressait au sous-secrétaire d'Etat à la Marine marchande un texte reproduisant cette conception. Dans cette note en forme de contre-projet étaient exposées, avec précision et méthode, les idées de l'armement sur la future réglementation. Ce fut ce contre-projet qui servit de base aux discussions d'où devait sortir le décret du 28 janvier 1927.

Communiquée par l'Administration de la Marine marchande aux Fédérations des personnels intéressés, la note patronale se heurta d'abord à l'opposition de celles-ci qui déclarèrent vouloir s'en tenir au projet ministériel. La plus importante d'entre elles, la Fédération des syndicats maritimes, tout en marquant ses préférences pour le projet initial, consentit cependant, dans un esprit de conciliation et pour obtenir un résultat positif, à admettre le principe de l'arbitrage décentralisé, mais sous d'importantes réserves¹. Celles-ci portaient sur trois points : le sectionnement des conseils locaux d'arbitrage, l'étendue de leur compétence et la désignation des coarbitres pêcheurs. En regard de la division par catégories de pêche suggérée par les armateurs, la Fédération proposait le sectionnement du conseil par spécialités de personnel navigant². En ce qui

1. « A priori, le projet du Comité central des armateurs nous semble inacceptable en ce qui concerne l'industrie de la pêche, parce que compliquant singulièrement la procédure d'arbitrage au lieu de la rendre plus facile; nous préférierions voir adopter le projet du Gouvernement. » (Lettre de la Fédération nationale des syndicats maritimes au sous-secrétaire d'Etat à la Marine marchande en date du 10 mai 1926.)

2. En fait, le contre-projet patronal prévoyait une organisation assez compliquée : chaque conseil d'arbitrage local eut été divisé en autant de sections qu'il y avait de genres de pêche pratiqués dans la région de son ressort et compris dans l'énumération suivante : pêche au chalut à vapeur, pêche côtière à la voile, pêche au hareng et au maquereau, pêche à la sardine, pêche au thon, grande pêche voiliers Terre-Neuve, grande pêche voiliers

concerne la compétence des juridictions arbitrales, le groupement syndical des inscrits demandait qu'elle ne soit pas limitée aux seuls différends surgis à propos de l'interprétation de clauses contractuelles plus ou moins « librement débattues entre les parties », le rôle de la nouvelle institution n'étant pas seulement de régler, mais aussi de prévenir les conflits¹. Enfin, la Fédération déclarait ne pouvoir accepter la condition exigée pour la nomination des deux coarbitres marins prévus dans chaque conseil, à savoir l'exercice effectif du genre de pêche considéré pendant cinq ans minimum avec interruption depuis moins d'une année, parce que cette condition, nécessaire aux yeux de l'armement comme garantie de compétence, eût abouti, en fait, à écarter systématiquement les secrétaires des syndicats maritimes, absorbés par leurs fonctions administratives.

Mis au courant par le sous-secrétaire d'Etat à la Marine marchande des critiques ainsi formulées contre son projet par les fédérations professionnelles des gens de mer², le Comité central des armateurs résolut d'entamer des pourparlers directs avec ces organisations afin d'arriver à un

Islande, grande pêche chalutiers. Dans chaque section auraient été représentées les différentes spécialités professionnelles se trouvant à bord et figurant parmi les suivantes : capitaine de pêche, patron de pêche, officier-mécanicien, matelot de pont, mécanicien-chauffeur, opérateur radiotélégraphiste. La Fédération des syndicats maritimes admit bien le principe du sectionnement par catégories de pêche, mais en exigeant en outre la division, dans chacune des sections de pêche, par spécialité de personnel intéressé. C'eût été aboutir à une complication presque inextricable.

1. Contre-projet patronal, art. 10. — On reconnaît la thèse traditionnelle de l'armement sur l'étendue juridique de l'arbitrage, thèse contre laquelle s'éleva naturellement l'association des marins pour laquelle le rôle de l'institution arbitrale n'est pas seulement « d'interpréter les clauses d'un contrat qui, contrairement à l'affirmation des armateurs, n'est pas toujours librement débattu entre les parties intéressées, mais bien aussi de permettre l'établissement de nouveaux contrats, lorsqu'il donne lieu à des difficultés ou des oppositions de la part de l'une des parties. »

2. Très rapidement, en effet, les Fédérations nationales des diverses spécialités de personnels navigants s'étaient ralliées à la position prise par la Fédération nationale des syndicats maritimes.

résultat effectif. Après des discussions qui durèrent plusieurs mois, un nouveau texte fut rédigé en accord avec les associations syndicales de navigateurs. Il faisait droit aux deux premières demandes des marins. Pour le troisième point, l'entente se réalisa sur une formule transactionnelle : les coarbitres pêcheurs devraient être tous deux inscrits maritimes, l'un des deux seulement navigant effectivement. Le nouveau projet, revêtu de l'approbation des deux parties, fut adressé le 15 novembre 1926 au sous-secrétaire d'Etat à la Marine marchande qui s'en inspira très fortement dans l'élaboration du décret du 28 janvier 1927. Dans l'étude de ce texte, on se bornera à marquer les différences qui le caractérisent par rapport au régime de 1925.

La procédure préalable de conciliation est identiquement celle qui fut instaurée en 1925. C'est aux fonctionnaires de l'Inscription maritime qu'il appartient de procéder à la tentative de composition amiable, soit d'office, soit à la demande de l'une des parties intéressées. Au cas d'échec, le conflit est porté devant des conseils locaux d'arbitrage dont il y a lieu d'étudier successivement la composition et le fonctionnement.

Dans chacun des ports de pêche français figurant sur une liste établie par l'administration centrale de la Marine marchande¹, siège, pour régler les différends survenus

1. La liste de ces ports a été fixée par un arrêté ministériel en date du 15 février 1927 dressée par la direction de l'Inscription maritime; elle se présente ainsi :

— Direction du Havre : Dunkerque (pour Dunkerque et Gravelines); Calais; Boulogne; Dieppe (pour le Tréport et Dieppe); Fécamp; Le Havre; Caen (pour Honfleur, Trouville, Port-en-Bessin et Grandcamp); Cherbourg (pour Cherbourg et St-Vaast-la-Hougue).

— Direction de St-Servan : St-Malo, St-Brieuc.

— Direction de Quimper : Camaret, Douarnenez, Concarneau.

— Direction de Nantes : Lorient (pour Lorient et Groix).

— Direction de Bordeaux : les Sables d'Olonne; La Rochelle; Arcachon; Bayonne (pour St-Jean-de-Luz).

— Direction de Marseille : Sète, Marseille (pour les Martigues et Marseille).

Et la circulaire du 15 février 1927, notifiant le décret du 28 janvier précé-

entre les entreprises de pêches et leurs équipages, un conseil d'arbitrage qui tient ses séances dans les locaux de l'Inscription maritime. Ce conseil est divisé en cinq sections correspondant aux catégories professionnelles de navigateurs habituellement employés dans la pêche maritime¹. L'élément stable de l'institution est formé de deux arbitres, siégeant dans toutes les sections et pour toutes les affaires, et désignés, l'un par les organisations professionnelles locales de l'armement, l'autre par les syndicats locaux des personnels navigants, parmi les magistrats de carrière des cours et tribunaux de la circonscription judiciaire du port considéré. Ils exercent alternativement la

dent, de préciser ainsi les considérations qui avaient prédominé dans la confection de cette liste : « Il a paru que, dans les conditions où s'effectuent actuellement les armements à la pêche, il n'y avait vraiment intérêt à instituer des conseils d'arbitrage que dans les ports où la pêche est industrialisée, c'est-à-dire dans ceux où se rencontrent les deux éléments essentiels constituant « l'entreprise de pêche » proprement dite, capital d'un côté, travail de l'autre, et où, par conséquent, ces deux éléments risquent de se trouver en opposition d'intérêts, alors qu'au contraire les différends d'ordre collectif apparaissent très improbables dans les petits ports de pêche où ne s'arment que des voiliers ou bateaux à moteur de très faible tonnage, à bord desquels le patron et les matelots sont généralement associés dans la propriété, l'armement et l'exploitation du bateau. »

1. Il est bien entendu que, suivant les genres de pêche pratiqués, le conseil d'arbitrage siégeant dans les divers ports susmentionnés comprendra une, plusieurs ou toutes les sections. Ce n'est guère, cependant, que dans les régions armant pour la pêche lointaine qu'ont été constituées des sections spéciales pour les radiotélégraphistes, les officiers mécaniciens brevetés, voire même les mécaniciens pratiques et le personnel subalterne de la machine. C'était au préfet d'indiquer au ministre si, à son avis, il y avait lieu, en raison de l'importance de certaines catégories, de créer à leur intention des sections spéciales.

En ce qui concerne, d'autre part, la compétence *ratione personae*, il pouvait y avoir des difficultés touchant celle reconnue à la première section. Aussi la circulaire du 15 février 1927 notifiant le décret du 28 janvier précédent, prit-elle le soin d'indiquer que, par référence à la fonction, les mots *capitaines de la marine marchande* et *patrons de pêche*, devaient être compris comme désignant sans distinction tous « les commandants de bateaux de pêche, quels que soient leurs titres de commandement », qu'il s'agisse soit de marins brevetés tels que capitaines de pêche, capitaines de la marine marchande ou au cabotage, patrons brevetés de pêche ou au bornage, soit de patrons non brevetés, bénéficiant, quant à la continuation de leur commandement, des dispositions transitoires du décret du 20 juillet 1924.

présidence du conseil dont l'administrateur, chef du quartier de l'Inscription maritime, est le secrétaire archiviste.

Suivant la nature des conflits, le conseil se complète de quatre coarbitres nommés, en nombre égal, à raison de deux par les groupements locaux de l'armement et par les organismes syndicaux des navigateurs. Le choix des arbitres et coarbitres, titulaires et suppléants, est porté à la connaissance du préfet du département dans la première quinzaine de janvier. Aucune condition professionnelle n'est imposée aux coarbitres appelés à représenter le patronat; il n'est même pas besoin qu'ils soient armateurs et toute latitude est laissée aux employeurs pour élire telle personnalité qu'ils jugent à propos. Par contre, pour les coarbitres délégués par les personnels employés, le décret exige que, dans toutes les sections, l'un des titulaires et l'un des suppléants soient pris parmi les marins navigant effectivement à la pêche¹. A défaut, dans un port, d'organisations professionnelles locales, patronales ou ouvrières², la désignation des arbitres et coarbitres est remise à l'assemblée des armateurs ou des marins intéressés, réunis, par catégorie et après publicité préalable, sur la convocation de l'administrateur de l'Inscription maritime, qui est responsable, à cette

1. C'est le seul point à propos duquel l'Administration de la Marine marchande n'a pas suivi les suggestions du contre-projet définitif établi par le Comité des armateurs en accord avec la Fédération des syndicats maritimes. Ce contre-projet portait, comme il a été dit, que les deux coarbitres marins devaient être choisis parmi les inscrits maritimes et que l'un d'eux devait naviguer effectivement à la pêche. Le sous-secrétariat d'Etat à la Marine marchande écarta cette solution en limitant l'obligation d'être inscrit maritime au seul marin navigant à la pêche. Cette restriction fut commandée par deux raisons, à savoir :

— d'une part, qu'un inscrit qui ne navigue pas perd sa qualité d'inscrit après cinq ans;

— d'autre part, qu'il était nécessaire de ne pas écarter des conseils les opérateurs radiotélégraphistes rarement inscrits maritimes.

2. Ce sera surtout le cas pour les commandants de bateaux de pêche, les capitaines de la marine marchande et les patrons borneurs étant à peu près les seuls à être syndiqués.

occasion, de la liberté des délibérations et de la sincérité des votes émis.

Les délégués, titulaires et suppléants, ainsi désignés, sont nommés membres des juridictions arbitrales par arrêtés du sous-secrétaire d'Etat à la Marine marchande, rendus sur la proposition des préfets des départements où sont situés les ports choisis comme sièges des conseils permanents. Ces propositions devront être accompagnées de toutes précisions utiles sur la qualité des personnes en cause, de façon à éclairer, le cas échéant, le choix ministériel. C'est, en effet, au chef de l'Administration de la Marine marchande qu'il appartient de désigner, pour les fonctions d'arbitre et de coarbitre, les plus qualifiés des candidats présentés par les diverses associations d'armateurs ou de marins, lorsque ces associations n'auront pu se mettre d'accord sur les mêmes noms. Au contraire, le pouvoir de nomination est déferé au préfet, quand il s'agit des coarbitres employeurs et employés chargés de représenter au sein du conseil, à raison d'un par catégorie professionnelle, les différentes sections intéressées à un même conflit. Pour ces présentations ou désignations, les préfets recevaient tous renseignements et documents nécessaires des fonctionnaires de l'Inscription maritime, lesquels devaient leur prêter à ce sujet leur concours le plus empressé¹.

La procédure d'arbitrage est, en somme, celle du décret de 1925 simplifiée et adaptée au régime, décentralisé et dif-

1. On pourrait s'étonner, à juste titre, du rôle imparti aux préfets dans la désignation des membres des conseils d'arbitrage. La circulaire précitée du 15 février 1927 prétend le justifier en ces termes : « Ces hauts fonctionnaires ont paru plus qualifiés que les directeurs de l'Inscription maritime pour servir d'intermédiaires à ce sujet avec le pouvoir central, les conflits du travail étant assez souvent susceptibles de troubler l'ordre public, et les directeurs de l'inscription maritime pouvant, d'ailleurs, se trouver, du fait de l'étendue de leurs circonscriptions, très éloignés des ports de pêche où se produiront les conflits, ce qui a déjà amené les préfets à intervenir en fait dans bien des conflits du genre de ceux prévus par le décret du 28 janvier 1927. »

férencié, organisé par le nouveau règlement. Le préfet, en possession du procès-verbal de non-conciliation établi par l'administrateur de l'Inscription maritime, convoque immédiatement le conseil d'arbitrage pour une date fixée de telle sorte qu'il puisse la porter à la connaissance des parties au moins cinq jours à l'avance. En même temps, il invite celles-ci à lui communiquer, dans les quarante-huit heures qui suivent l'arrivée de leur convocation, leur intention d'accepter ou de rejeter l'arbitrage. Si l'un des adversaires s'abstient soit de répondre, soit de se présenter à la réunion du conseil, ou refuse expressément de se rendre à la séance, il ne peut qu'être dressé procès-verbal de son abstention ou de son refus, l'arbitrage étant facultatif. Si, au contraire, les parties sont d'accord pour admettre le règlement du conflit par le conseil, celui-ci s'assemble au jour fixé et entend leurs délégués. Il peut également faire comparaître devant lui toute personne qu'il estime pouvoir l'éclairer.

Pour que la juridiction arbitrale puisse valablement délibérer, la présence effective de six membres est nécessaire, dont les deux arbitres, deux coarbitres armateurs et deux coarbitres marins. Le respect du principe paritaire exige que les coarbitres employeurs et les coarbitres employés, admis à la discussion, soient en nombre égal, le sort désignant dans l'élément en surnombre celui des coarbitres qui doit être écarté. Les sentences du conseil sont rendues à la simple majorité des présents; elles doivent intervenir dans le plus court délai possible et, au plus tard, dans les huit jours à compter de la réunion du conseil ou, s'il a dû en tenir plusieurs, à dater de sa dernière séance. Des mesures de publicité, analogues à celles que prévoit le règlement de 1925, sont prescrites, en ce qui les concerne, par le décret

de 1927, ainsi que pour les procès-verbaux constatant la non-conciliation ou le refus d'arbitrage.

Les dispositions adoptées pour la métropole par le décret du 28 janvier furent rendues applicables à l'Algérie, sans aucune retouche, le 17 juin suivant. En fait, l'adaptation du statut de 1925 à la pêche s'avérait heureuse. La simplicité des conditions de majorité nécessaires pour valider la décision arbitrale, en évitant tout recours au surarbitrage, devait écarter les difficultés qui entraînèrent la révision du règlement de 1925. Peut-être même peut-on dire que la réforme réalisée pour les transports maritimes en 1930 s'est inspirée de ces mesures dont une pratique de trois ans venait de montrer l'efficacité dans le domaine de la pêche. Mais les conditions économiques ne sont pas les mêmes dans les deux branches de l'activité maritime, et la stabilité du régime de 1927 jusqu'à l'établissement récent de l'arbitrage obligatoire, malgré les projets d'amendement formés à son sujet tant par l'Administration de la Marine marchande que par les syndicats intéressés, tient certainement pour une grande part à la rareté des conflits collectifs dans l'industrie des pêches¹.

1. A peine le décret du 28 janvier 1927 avait-il été publié, que le ministre des Travaux publics, alors chargé de la Marine marchande, envisagea de le modifier : il s'agissait de faire nommer les arbitres et coarbitres membres des conseils locaux d'arbitrage par les administrateurs principaux de l'Inscription maritime aux lieux et places des préfets. Cette modification sans grande importance, acceptée par les armateurs, fut repoussée pour des raisons politiques par les marins.

En 1928, le ministre, sous la pression des syndicats maritimes, envisagea une réorganisation totale du régime de 1927 : il ne s'agissait rien moins cette fois que de remplacer les conseils d'arbitrage locaux par un conseil unique siégeant à Paris et de composition analogue à celui prévu pour la marine de commerce par le règlement de 1925. Devant la résistance de l'armement, le projet n'aboutit pas. Rien à vrai dire, dans l'application du décret de 1927, ne le justifiait ; en effet, le seul incident ayant permis l'essai de la nouvelle procédure (grève de Lorient) s'était terminé par une reprise partielle du travail. Il faut, d'ailleurs, ajouter que les conseils locaux d'arbitrage eurent peu l'occasion de se réunir par la suite.

*Section II.***Le protocole de 1930
et la tentative obligatoire de conciliation.**

Le décret du 11 mars 1930 venait à son heure. Une agitation latente depuis des mois dénotait, dans les milieux maritimes, un malaise grandissant. La crise économique générale, qui avait commencé aux Etats-Unis l'année précédente, atteignait durement la marine marchande française. Au lendemain de la paix, les grands courants du commerce international ne s'étaient pas aisément rétablis : l'industrialisation des pays neufs, l'effondrement monétaire des Puissances vaincues, les tendances autarciques qui apparaissaient dans certains empires mondiaux, les troubles de Russie et d'Extrême-Orient, les progrès de la technique et notamment le développement de la chauffe au mazout, tous ces facteurs avaient contribué à réduire considérablement la masse des frets. Cependant, le tonnage excédentaire, construit pour faire face aux besoins extraordinaires des nations belligérantes, n'était pas complètement résorbé, et les efforts des peuples jeunes en vue de se constituer une flotte de commerce augmentait le volume des constructions navales.

Pour éviter le désarmement de trop nombreux bâtiments, les armateurs avaient dû réviser les conditions d'exploitation de leurs entreprises. Il en était résulté, avec leurs équipages, de fréquents incidents qui se manifestaient le plus souvent par le refus brutal des marins de prendre la mer. Pourtant, plus que jamais, l'union s'imposait entre armateurs et personnels navigants pour la sau-

vegarde de leurs intérêts communs¹. Ces arrêts de navires, se produisant au dernier moment et souvent de manière tout à fait inattendue, étaient, en effet, de nature à porter aux compagnies de navigation françaises un préjudice irréparable à l'égard de la clientèle étrangère et, par conséquent, d'aggraver encore leur situation.

A la suite de la grève soudaine qui empêcha au Havre le départ du paquebot *Paris*, le ministre de la Marine marchande entreprit « de mettre fin à un état de choses aussi fâcheux et de donner aux entreprises de transports ou de pêches maritimes un *minimum de sécurité* absolument indispensable et sans lequel il ne saurait y avoir d'industrie possible² ». Sans doute, les décrets des 24 septembre 1925 et 28 janvier 1927 avaient-ils déjà organisé des procédures spéciales pour la solution des conflits du travail survenus entre les armateurs et leurs équipages. Mais ces procédures étaient facultatives et ne créaient, à l'égard des intéressés, aucune obligation de déférer aux invitations qui leur étaient adressées, aux fins de conciliation ou d'arbitrage, soit par l'une des parties, soit par l'autorité maritime. Il n'était donc pas étonnant que les textes précités n'aient guère été utilisés jusqu'ici qu'à propos de grandes questions nationales de rajustement des salaires, la plupart des conflits locaux continuant à se régler suivant les initiatives plus ou moins heureuses de l'Administration, des armateurs ou des marins. Par ailleurs, la preuve était faite que les réglementations de 1925 et 1927 n'avaient nullement mis fin aux abandons de bord et refus d'embarquer contre

1. Cf. à ce sujet l'article de René Moreux, « L'indispensable union pour notre flotte de commerce », in *Journal de la Marine marchande*, numéro du 10 avril 1930, p. 725.

2. Lettre du ministre de la Marine marchande au Comité central des armateurs de France, en date du 8 mars 1930, à laquelle tout le développement suivant est emprunté.

lesquels l'armement n'avait, à juste titre, cessé de protester. Les procédures en vigueur n'étaient donc apparues à l'usage que comme de simples palliatifs, utiles parfois, mais le plus souvent insuffisants et généralement incapables de remédier à des situations graves. Dans les circonstances présentes, il semblait nécessaire de les renforcer par des mesures complémentaires, plus expéditives et plus efficaces.

Or, quelques mois auparavant, le 26 juin 1929, la Chambre des députés avait adopté un projet de loi modifiant le livre IV du Code du Travail et organisant, dans les établissements industriels, une tentative *obligatoire* de conciliation dont l'ouverture pouvait être demandée, à tout instant, par l'une des parties en cause ou encore par le ministre du Travail. Ce projet prévoyait, en outre, que la rencontre des adversaires devait avoir lieu devant des conciliateurs désignés soit par les intéressés, soit, à défaut d'entente entre ceux-ci, par le ministre du Travail ou le préfet du département suivant l'importance du conflit. Quand un accord intervenait, il était rapporté par écrit dans un document dressé à cet effet, simple procès-verbal ou mieux convention collective, signé par les parties et par le conciliateur. Dans le cas contraire, un procès-verbal constatait l'échec de la conciliation et le conciliateur invitait les adversaires à recourir à l'arbitrage. S'ils acceptaient, les intéressés désignaient un arbitre et un compromis d'arbitrage était établi. Enfin, des sanctions pénales étaient édictées contre tout employeur ou employé qui refuserait, sans motif légitime, de se rendre aux essais de conciliation prévus par la loi.

Dans une lettre du 8 mars 1930 adressée au Comité central des armateurs et à la Fédération nationale des

syndicats maritimes, le ministre de la Marine marchande, qui était alors M. Louis Rollin, proposa à ces groupements de signer, concurremment avec lui, un accord concerté en vue « d'appliquer, sous réserve des adaptations nécessaires, les dispositions du projet gouvernemental de 1929 à l'industrie des transports maritimes et des pêches maritimes et de donner ainsi à l'armement français les garanties de bonne exploitation dont bénéficieraient demain les industries terriennes¹ ». A cette lettre était annexé un projet de protocole en six articles qu'il nous paraît plus simple de reproduire intégralement :

« Art. 1^{er}. — Lorsqu'il se produit un différend d'ordre collectif entre une ou plusieurs entreprises de transports maritimes et leurs équipages, les deux parties s'engagent mutuellement à ne pas provoquer des arrêts ou cessations de travail à bord des navires avant que l'objet du différend ait été examiné dans une réunion tenue par les parties, sous la présidence d'un conciliateur désigné par le ministre de la Marine marchande.

« Art. 2. — L'objet du différend et la demande de réunion des parties sont notifiés au ministre de la Marine marchande ou à son représentant par la partie la plus diligente. Dans les quarante-huit heures, le ministre ou son représentant convoque les parties.

« Si aucune des parties ne prend l'initiative de provoquer la réunion prévue à l'article 1^{er}, les parties sont tenues de se réunir en vue de concilier le différend, sur l'invitation qui leur en est faite par le ministre de la Marine marchande ou son représentant.

« Art. 3. — Les parties ont le droit de désigner comme délégués les représentants des syndicats et unions de syn-

1. *Ibid.* — Il n'est pas besoin de rappeler que ce projet de loi n'aboutit pas et ne fut jamais voté par le Sénat.

dicats, régulièrement constitués, des professions auxquelles elles appartiennent ou de se faire assister par eux.

« Chaque fois que l'objet du conflit porte sur une convention collective existante, les syndicats professionnels qui ont signé ladite convention sont, de droit, parties à la tentative de conciliation. Il en est de même lorsqu'il s'agit d'un différend portant sur des demandes ou revendications professionnelles présentées par les syndicats ou groupements de syndicats.

« Art. 4. — Si un accord intervient devant le conciliateur, il est constaté par écrit, soit par un procès-verbal d'accord, soit par une convention collective de travail qui sont signés par le conciliateur et par les parties.

« Art. 5. — Dans le cas où un arrêt ou une cessation de travail, qui n'aurait pu être évité par la procédure établie, viendrait à se prolonger, de nouvelles tentatives obligatoires de conciliation, qui auraient lieu suivant les règles fixées par les articles 1^{er} et 4 ci-dessus, peuvent être prescrites par le ministre de la Marine marchande, soit d'office, soit sur l'intervention de l'une des parties.

« Art. 6. — En cas d'échec des tentatives de conciliation prévues au présent protocole, les parties restent libres de soumettre le différend qui les divise aux procédures spéciales de conciliation et d'arbitrage fixées par les décrets des 24 septembre 1925 (navigation de commerce) et 28 janvier 1927 (navigation de pêche). »

Les organismes professionnels intéressés, appelés à exprimer d'urgence leur avis sur le projet, se mirent à l'étude. L'article 1^{er} qui pose le principe de la tentative obligatoire et préalable de conciliation, les articles 2 et 4 qui reproduisaient certaines dispositions essentielles du projet de loi voté par la Chambre, ne rencontrèrent aucune

opposition. Il n'y eut pas non plus de difficultés pour l'article 6 qui prévoyait, en cas d'échec de la nouvelle procédure, le recours aux réglementations antérieures¹. Par contre, pour l'article 3, la Fédération nationale des syndicats maritimes, désirant maintenir son influence sur les marins, en demanda la suppression dans la crainte de voir les organisations dissidentes de gens de mer se réclamer aussi du bénéfice du nouvel accord. L'article 5 du projet disparut également, mais à la demande des armateurs soucieux de ne pas favoriser des manœuvres dilatoires, contraires au prompt règlement des conflits. Enfin, les parties tombèrent d'accord pour ajouter à l'article 2 un alinéa ainsi conçu : « Il est entendu qu'en attendant que cette procédure (de conciliation) soit terminée, aucun changement ne pourra être apporté à la situation telle qu'elle existait antérieurement ». En même temps, l'objet du protocole était élargi ; comme l'indiquait la modification de son titre même, il tendait à prévenir non plus seulement « les arrêts ou cessations de travail à bord des navires », mais « tout différend ou tout conflit » survenu entre armateurs et marins, quelles qu'en soient les causes et les manifestations.

Ainsi amendé, le texte de l'accord fut signé solennellement, le 27 mars 1930, par le ministre de la Marine marchande, le représentant du Comité central des armateurs et les délégués de la Fédération nationale des syndicats maritimes, et des syndicats confédérés de Dunkerque, Le Havre, Saint-

1. « L'insertion, dans le projet, d'une telle disposition, a paru indispensable parce que si on laissait coexister, parallèlement sur le même plan, la procédure de conversation *obligatoire* instituée par le protocole et les procédures *facultatives* de conciliation et d'arbitrage prévues par la réglementation en vigueur, les parties hésiteront, la plupart du temps, à effectuer leur « choix » et les choses risqueraient ainsi de rester en l'état. L'*obligation* doit donc primer le *facultatif* et ce n'est qu'en cas d'échec des tentatives de conciliation prévues dans le protocole que les parties auront à recourir, si elles le jugent utile, aux procédures tracées par les décrets de 1925 et 1927. » (*Ibid.*)

Nazaire et Marseille. En apposant son visa, le mandataire de l'armement précisa nettement au ministre, à titre d'interprétation de l'article 2, dernier alinéa, que dans l'hypothèse d'une menace de grève de solidarité, l'utilisation de cette procédure ne pourrait jamais avoir pour effet d'obliger le capitaine du navire à réinscrire sur le rôle d'équipage un ou plusieurs membres de l'état-major ou des personnels subalternes qui en auraient été rayés dans des conditions conformes aux lois et règlements. Pour montrer l'importance attachée à cette réserve par l'armement, elle fit l'objet d'une lettre spéciale du Comité adressée le 4 avril 1930 au chef du département de la Marine marchande. Le ministre confirma l'adhésion qu'il lui avait donnée le jour de la signature du protocole.

D'une manière générale, le nouvel accord fut bien accueilli dans les milieux maritimes¹. Tout le monde en retirait quelque avantage. Pour les armateurs, c'était la fin de ces refus d'embarquer qui retardaient, au dernier moment, le départ de leurs navires; la Fédération des syndicats maritimes, elle, obtenait d'être reconnue par les pouvoirs publics comme la seule organisation représentative des gens de mer. Dans la circulaire du 25 avril 1930 par laquelle il notifiait aux fonctionnaires de l'Inscription maritime la signature du récent protocole, le ministre de la Marine marchande marquait la volonté gouvernementale de ne traiter qu'avec la Fédération et condamnait « *a priori* les scissions, les dissidences ou certaines actions individuelles, plus ou moins suspectes, qui tendent à l'affaiblir ou à la discréditer² ».

1. Cf. l'article de René Moreux, « M. Louis Rollin organise mieux que l'arbitrage : la conciliation », in *Journal de la Marine marchande*, numéro du 24 avril 1930, p. 821.

2. Cette reconnaissance officielle marquait, pour la Fédération nationale des syndicats maritimes, la fin de certaines inquiétudes et l'aboutissement d'efforts déjà anciens. En 1929, en effet, l'organisation dissidente des Labou-

Mais cette consécration officielle n'allait pas sans contrepartie pour les groupements en cause. Puisque le protocole leur donnait « la certitude de pouvoir suivre une procédure régulière, avec toutes les garanties de sincérité et de loyauté, formuler leurs doléances, leurs desiderata, leurs revendications, défendre les droits et les intérêts de leurs commettants », ils devaient renoncer à « des moyens de pression et d'intimidation, lesquels, avec la nouvelle procédure instituée, n'auraient plus ni raison d'être ni excuse ». Le ministre serait toujours prêt à témoigner aux inscrits, comme par le passé, une « affectueuse sollicitude » dans le règlement de leurs difficultés avec les armateurs, mais, responsable de la régularité des transports marins, il n'entendait plus admettre l'arrêt du trafic par abandon du bâtiment. D'ailleurs, « les grèves à bord des navires, meurtrières pour cette industrie nationale de premier ordre qu'est la navigation maritime, auraient finalement pour conséquence, après des

reurs de la mer avait demandé au Gouvernement d'être admise à participer à la désignation des coarbitres représentant les inscrits maritimes dans le conseil permanent d'arbitrage, et une décision du ministre de la Marine marchande sembla devoir instituer, au sein de la juridiction arbitrale, une représentation proportionnelle des organisations nationales de marins. Mais la Fédération des syndicats maritimes protesta énergiquement contre cette innovation et fit connaître qu'elle refuserait de désigner ses coarbitres si la totalité de la représentation ouvrière ne lui était pas maintenue. Devant cette opposition, le ministre rapporta sa décision et l'état de choses antérieur fut maintenu.

L'attitude de la Fédération fut justifiée de la façon suivante : « Une telle solution — (le maintien de l'état de choses antérieur) — est inspirée par le souci de donner aux gens de mer une représentation effective et sincère. Si le système proportionnel avait été admis, rien n'aurait pu empêcher que d'autres organisations, créées pour la circonstance, fussent, elles aussi, représentées dans le conseil permanent d'arbitrage avec pour simple objectif de diviser le groupe des coarbitres marins. C'était tuer l'arbitrage que d'en vouloir fausser le caractère paritaire en permettant d'introduire, au sein d'un groupe, des éléments qui n'auraient point été rigoureusement représentatifs de la corporation. » (Ferri-Pisani, *Sur le syndicalisme maritime*. Première partie : « Les organes et les méthodes », déjà citée, p. 160.) — On reconnaît la raison qui avait conduit la Fédération des syndicats maritimes à faire échouer la tentative de 1910-1911 et à demander en 1925 d'être admise à faire constater l'existence des conflits collectifs en vue de la tentative de conciliation.

soubresauts et des à-coups, de ruiner complètement le crédit des organisations syndicales qui les auraient provoquées ou s'y seraient associées ». Aussi le ministre prescrivait-il aux fonctionnaires de l'Inscription maritime d'user de toute leur influence et de leur diplomatie pour atténuer les heurts, dissiper les malentendus et prévenir les différends capables de provoquer des conflits graves, et, si malgré tout ceux-ci se produisaient, « de les orienter, suivant la procédure instituée par le protocole, vers la conciliation, en écartant systématiquement l'idée même de la grève ».

Du côté des marins, seuls la Fédération nationale des syndicats maritimes et les principaux syndicats confédérés avaient participé au protocole du 27 mars. Les différentes organisations des officiers, qui avaient été tenues en dehors de l'accord, manifestèrent bientôt au ministre de la Marine marchande leur désir d'y adhérer. Le 22 mai, ce dernier, en même temps qu'il félicitait de son initiative l'Union professionnelle des états-majors, communiquait au Comité central des armateurs la demande des personnels officiers en exprimant l'espoir qu'elle serait bien accueillie. Le même jour, l'organisation patronale, sans autrement s'engager, promit d'examiner la question. Dans sa séance du 11 juin, le conseil d'administration du Comité arrêta les termes de la réponse qu'il fit tenir au ministre par une lettre du surlendemain. C'était une fin de non-recevoir courtoise, le Comité ne pensant pas qu'il y ait lieu de prendre en considération la demande de l'Union professionnelle des états-majors « en raison de la nature des rapports particuliers qui existent entre les armateurs et leurs officiers ».

Deux arguments étaient invoqués à l'appui de cette opinion, l'un social, l'autre juridique. Tout d'abord, le danger très grave auquel le protocole du 27 mars avait eu

pour but de mettre fin n'existait pas en ce qui concerne les états-majors de la marine marchande. Jamais, en effet, ceux-ci n'avaient décidé de cesser brusquement le travail et, par là, d'empêcher le départ d'un navire ou d'interrompre le trafic régulier des services de navigation. A leur égard donc, le protocole n'aurait pas l'utilité qu'il avait présentée envers les équipages.

D'autre part, le contrat qui lie les officiers aux armateurs est très différent de celui qui intervient entre l'armement et les personnels subalternes. Tandis que, pour ces derniers, il s'agit d'un simple louage de services qui peut, sans inconvénient et parfois même avec avantage, être réglé par des conditions générales, les états-majors reçoivent un véritable mandat de caractère personnel impliquant de la part de l'armateur un degré de confiance plus ou moins élevé suivant le grade et les fonctions de chaque officier. « Par suite, autant les conversations collectives entre groupements des équipages et groupements des armateurs sont normales, autant des conversations du même genre entre groupements d'états-majors et groupements d'armateurs répondraient mal aux relations personnelles que comporte forcément l'engagement d'un officier de la part d'une entreprise d'armement ». Bien entendu, ces considérations excluaient toute intention de la part du Comité de refuser aux officiers ce qu'il avait accordé aux marins. Il paraissait simplement inopportun aux armateurs, puisqu'ils pouvaient entretenir avec les premiers des rapports personnels suivis, de régler ces rapports par des mesures adoptées collectivement.

Devant ce refus, le ministre de la Marine marchande ne se tint pas pour battu. Dans une nouvelle lettre du 28 juillet 1930, il entreprit de convaincre le Comité de revenir

sur sa décision en reprenant chacun des arguments patronaux. Tout d'abord, le fait que les officiers n'avaient presque jamais décidé un brusque arrêt du travail pour faire aboutir leurs revendications n'était pas décisif. D'une part, en effet, le décret de 1925 avait prévu l'apparition et le développement de conflits collectifs entre l'armement et ses personnels officiers puisqu'il organisait la représentation de ceux-ci au conseil permanent d'arbitrage maritime; d'autre part, l'éventualité même de la grève s'était déjà produite en 1926 sur les chantiers de Boulogne. Rien ne garantissait l'armement contre le retour d'incidents analogues, vraisemblablement plus graves, étant donné l'agitation des milieux maritimes.

Quant à l'argument juridique, il était également discutable. Si, en effet, le capitaine qui commande le navire est lié à l'armateur par un contrat plus proche du mandat que du louage de services, comme le reconnaît d'ailleurs formellement le Code du Travail maritime, il n'en est pas de même pour les autres officiers. L'engagement des personnels états-majors, le capitaine excepté, est régi par les mêmes règles que celui des marins placés sous leurs ordres. De toutes façons, lorsque des négociations directes n'auraient pu aboutir à un accord entre une entreprise d'armement et ses officiers, l'application du protocole ne pourrait être que favorable au règlement des points litigieux, ou tout au moins au rapprochement des parties.

Enfin, les relations personnelles entretenues par les armateurs avec les membres de leurs états-majors ne faisaient pas obstacle à la signature d'un « engagement destiné à rechercher dans une atmosphère calme la solution des diverses questions que peut faire naître le statut des officiers ». La concorde sociale et l'esprit de collaboration

professionnelle ne pouvaient qu'y gagner. Dans ces conditions, les diverses Fédérations intéressées ayant toutes offert leur participation à l'accord intervenu entre le Comité des armateurs et la Fédération des syndicats maritimes, leurs adhérents admettraient difficilement le refus patronal de souscrire à la même entente en ce qui les concerne. Pour toutes ces raisons, le ministre, avant de faire connaître le point de vue du Comité aux organisations syndicales des officiers, avait préféré lui en demander confirmation.

Le Comité ne répondit pas tout de suite. Entre temps avait surgi un différend entre la Compagnie Worms et le syndicat des officiers mécaniciens de la marine marchande du Havre. La compagnie, comme elle en avait le droit strict, refusa d'aller devant le conseil permanent d'arbitrage. Ce refus, constaté, conformément aux dispositions du décret de 1925, par un procès-verbal inséré au *Journal officiel* du 13 juillet 1930, fut annoncé officiellement à l'organisation professionnelle intéressée par une lettre du ministre de la Marine marchande en date du 10 juillet. Le 25 du même mois, le président du syndicat des officiers mécaniciens du Havre, qui était en même temps le secrétaire de l'Union professionnelle des états-majors de la marine marchande, demanda au ministre où en était la question de l'adhésion des personnels officiers au protocole du 27 mars précédent, « de façon à solutionner, si possible par le truchement d'un médiateur, le conflit que la maison Worms refuse de solutionner par le conseil d'arbitrage ».

Devant la tournure que prenait l'affaire, le ministre adressa, le 9 août, copie de cette demande au Comité des armateurs, en soulignant le désir qu'elle marquait, de la part du syndicat havrais, de faire résoudre, par la procédure

du protocole du 27 mars, le différend pendant entre la Compagnie Worms et son personnel officier mécanicien. En même temps, le chef du département de la Marine marchande insistait sur l'intérêt qu'il y aurait à ce que l'armement acceptât d'étendre le bénéfice du protocole en question à ses états-majors « afin précisément d'éviter les situations difficiles que risquent de provoquer, comme dans le cas actuel, un différend resté sans solution entre une compagnie de navigation et son personnel officier ».

Le groupement professionnel des armateurs fit parvenir au ministre sa réponse définitive par une lettre du 21 août dans laquelle, après avoir rappelé le sens de sa première réponse, il déclarait approuver l'attitude de la Compagnie Worms. Cette entreprise, en effet, se livrant à un trafic régulier de cabotage national et international, avait de ce fait, avec ses états-majors, des modalités d'engagements spéciales, résultant d'accords individuels. Elle est saisie par un syndicat d'officiers mécaniciens, avec lequel elle semblait n'avoir jamais traité, d'une demande tendant à la modification de ces accords sur plusieurs points. Malgré le caractère inattendu du procédé, elle accepte d'entrer en pourparlers avec ce syndicat considéré comme représentant son personnel, et lui fait connaître sur quels points elle accepte les demandes des officiers et sur quels autres elle considère ne pas pouvoir leur donner satisfaction. Le syndicat propose le recours à l'arbitrage. L'entreprise d'armement repousse cette suggestion, usant du droit que lui confère l'article 12 du règlement de 1925. Elle tient d'ailleurs à motiver son attitude par les justifications les plus précises, ainsi qu'en témoigne sa lettre au ministre pour décliner l'arbitrage. L'organisation professionnelle intéressée essaie alors de contraindre indirectement la compa-

gnie à revenir sur son refus en sollicitant l'admission des Fédérations d'officiers au bénéfice du protocole du 27 mars. Faire droit à cette demande équivaldrait pour le Comité des armateurs à priver un de ses adhérents de l'exercice d'un droit reconnu par la réglementation en vigueur, en l'obligeant à se prêter contre son gré à une nouvelle tentative de conciliation.

Au surplus, l'utilité et l'opportunité d'une application du protocole au cas considéré étaient très discutables. La signature de ce document avait eu, en effet, pour but de prévenir les conflits d'ordre collectif par l'engagement réciproque des armateurs et des équipages de ne pas provoquer une cessation concertée du travail avant d'avoir pris contact et procédé à un échange de vues. Or, en l'espèce, cet échange de vues avait eu lieu, et même pendant plusieurs semaines, sans pouvoir aboutir à un accord. Dans ces conditions, un nouvel essai de conciliation ne paraissait guère utile et ne répondait nullement, en tout cas, à l'hypothèse visée par le protocole. Aussi, après avoir rappelé la nature juridique différente des contrats d'engagement qui lient l'armateur, l'officier et le marin, l'organisation patronale confirmait sa réponse antérieure à la demande formulée par l'Union professionnelle des états-majors de la marine marchande.

L'affaire était terminée; devant cette nouvelle fin de non-recevoir, le ministre n'insista pas. Sans discuter le bien-fondé et la valeur juridique des arguments qui la commandèrent, on peut regretter du point de vue social l'attitude des armateurs. Le règlement du 24 septembre 1925 et les textes qui l'avaient précédé s'appliquaient sans distinction à toutes les catégories de personnels navigants. Le recours à la conciliation et à l'arbitrage n'était pas un

privilège de grade ou de spécialisation professionnelle. Le décret du 28 janvier 1927, en étendant aux pêcheurs le statut de 1925, corrobora cet état de choses. Le protocole de 1930 marquait un progrès sur la réglementation en vigueur quand il intervint, puisqu'il faisait de la tentative de conciliation, jusqu'ici toujours facultative, une obligation. En limitant le bénéfice de son application aux seuls équipages, l'armement compromettait le succès de l'accord qu'il avait signé. L'obligation instaurée par le protocole — obligation contractuelle certes, mais préparant l'obligation légale — dès l'instant qu'elle n'était pas commune à tous les gens de mer, leur apparaissait comme une mesure provisoire et sans avenir. Par avance, le nouvel accord se trouvait donc déjà amoindri, si ce n'est condamné, aux yeux des personnels navigants, naturellement portés à douter du désir sincère des armateurs de résoudre, par voie de composition amiable, les conflits collectifs du travail. La première application qui en fut faite devait malheureusement achever de ruiner le crédit du protocole auprès des intéressés.

Le 5 septembre 1930, la Fédération nationale des syndicats maritimes porta à la connaissance du Comité central des armateurs de France une demande d'augmentation générale, non chiffrée, du taux des soldes pour les marins du commerce de toutes les spécialités. Par lettre du 21 octobre suivant, l'organisation patronale écarta cette requête en exposant à la Fédération que les conditions économiques du moment, et notamment la diminution des frets, ne lui permettaient pas d'envisager une nouvelle hausse des salaires des personnels navigants. Devant cette réponse, la Fédération des syndicats maritimes s'adressa immédiatement au ministre de la Marine marchande pour qu'il appli-

que sans tarder les dispositions du protocole et provoque, sous la présidence d'un conciliateur désigné par lui, la réunion des parties à l'effet d'examiner le différend.

Le ministre invita alors les intéressés à lui désigner leurs délégués et à proposer un jour et une heure pour la réunion projetée. En offrant la date du 20 novembre, le Comité des armateurs tint à faire observer dans sa réponse que l'armement n'avait « jamais refusé de rencontrer librement les représentants de la Fédération nationale des syndicats maritimes et que le caractère obligatoire de la conversation prévue par l'acte du 27 mars 1930 ne devait pas être considérée, en la circonstance, comme un moyen de remédier à une attitude qui n'était pas dans les traditions du groupement patronal¹ ». Le ministre avisa les organisations professionnelles en cause que la tentative obligatoire de conciliation demandée par les marins aurait lieu aux jour et heure proposés par le Comité des armateurs, sous la présidence de M. l'administrateur général Baudouin, inspecteur général des services de l'Inscription maritime, choisi comme conciliateur.

La réunion se tint au ministère de la Marine marchande. Après un historique de l'affaire et la liquidation de quelques incidents préjudiciels, le premier délégué des syndi-

1. Réponse du Comité des armateurs au ministre en date du 13 novembre 1930. Les armateurs furent, au fond, blessés par le procédé de la Fédération des syndicats maritimes, procédé pourtant conforme à l'accord du 27 mars. Le mandataire de l'organisation patronale reprit la formule citée ci-dessus, au début de la séance du 20 novembre, à titre de remarque préliminaire. Les représentants des marins firent alors observer que la réponse faite par le Comité à leur demande du 5 septembre ne leur laissait aucun espoir d'aboutir par la voie de pourparlers directs, écrits ou oraux. C'est dans ces conditions que les syndicats avaient décidé de recourir à l'application du protocole. Au reste et pour régler l'incident, ils reconnaissaient volontiers que l'armement n'avait jamais refusé d'entrer en conversations directes avec les délégués des personnels navigants.

cats maritimes exposa les revendications des marins en les justifiant par les arguments suivants :

— 1^o La hausse du prix de la vie constatée par les indices officiels eux-mêmes, bien qu'ils soient toujours en retard sur la réalité.

— 2^o Le fait que les salaires maritimes ont toujours été fixés d'après l'indice général du coût de la vie, alors que les marins demeurent, eux et leurs familles, dans les ports de commerce où la vie est généralement beaucoup plus chère qu'à Paris et dans les villes de l'intérieur.

— 3^o L'approvisionnement obligatoire des marins, consommateurs à faible pouvoir d'achat, chez des commerçants au détail dont les prix sont supérieurs à ceux des demi-grossistes auxquels s'adressent les acheteurs fortunés, procédant par quantités. Les marins, en effet, n'ont pas de réserves pécuniaires et vivent au jour le jour du produit de leur travail.

Au surplus, la Fédération reconnaissait les effets de la crise économique mondiale sur les industries de la marine marchande, tout en constatant cependant une certaine reprise dans les transports maritimes. Aussi, en raison des difficultés de l'armement, elle préférait s'abstenir de fixer un quantum au relèvement des soldes qu'elle demandait, l'importance de celui-ci devant être décidée à l'issue de la discussion en cours.

Les délégués des armateurs s'appliquèrent à réfuter cette argumentation en insistant sur l'ampleur de la crise qui atteignait alors la marine marchande. Tout d'abord, ils contestèrent la reprise des transports maritimes. Au contraire, l'abondance des trois dernières récoltes de blé, en provoquant l'accumulation de stocks importants dans tous les grands pays producteurs, avait considérablement

réduit les courants de trafic intercontinentaux. Beaucoup d'entreprises armaient à perte pour maintenir leur pavillon sur certaines lignes. Il était indispensable qu'elles puissent continuer à rémunérer les capitaux qui leur permettaient de lutter encore. Leur imposer de nouvelles charges, c'était les acculer au désarmement complet de leurs flottes qui entraînerait le chômage d'un grand nombre de marins. D'autre part, on pouvait discuter sur une hausse générale du coût de la vie, puisque les indices des prix marquaient une baisse sur trois produits essentiels pour les marins : le vin, le café et la laine. Enfin, il y avait erreur en ce qui concerne l'indice servant de base pour le calcul du taux des soldes : ce n'était pas l'indice moyen de la France, mais l'indice moyen de Paris, moins soumis que tout autre à des contingences locales. Par ailleurs, les familles des gens de mer habitent en général non dans les grands ports, mais dans de petits villages de la côte, et, comme le marin est nourri à bord par l'armateur, ce serait plutôt à celui-ci de se plaindre des prix pratiqués dans lesdits ports.

La discussion se poursuivit ainsi sur la situation exacte des entreprises d'armement, les charges que leur imposerait un relèvement des salaires et la valeur des indices du coût de la vie. Elle demeura sans résultats, si bien que finalement un procès-verbal de non-conciliation fut établi conformément à l'article 3 du protocole du 27 mars¹. Il était rédigé en ces termes :

« M. l'administrateur Baudouin a estimé que les salaires des marins célibataires, sans aucune charge de famille, sont suffisants pour leur permettre de vivre. Mais, afin de tenir compte des charges particulières qui pèsent sur le marin

1. Ancien article 4 du projet de protocole cité *supra*, p. 189 et suiv., puisque l'article 3 de ce projet disparut de la rédaction définitive de l'accord, comme il a été dit p. 191.

marié ou père de famille, il a insisté auprès des représentants du Comité des armateurs pour que, nonobstant la crise qui sévit actuellement sur l'armement, celui-ci veuille bien accepter d'augmenter le taux des allocations familiales tels qu'ils ont été fixés en 1923 et de les mettre en harmonie avec les salaires actuels des gens de mer. D'autre part, dans un sentiment de justice, M. le président a demandé aux représentants du Comité de porter au coefficient 5 du taux d'avant-guerre, le salaire des maîtres d'équipages, premiers chauffeurs et assimilés (qui n'est qu'au coefficient 4,75).

« Les représentants du Comité ont pris l'engagement de soumettre ces deux questions à la prochaine réunion de leur conseil d'administration et d'informer le ministre de la Marine marchande de la décision prise ».

Après la signature de ce procès-verbal à l'issue de la réunion, les délégués de la Fédération des syndicats maritimes demandèrent aux mandataires de l'organisation patronale si celle-ci accepterait l'arbitrage. Ils obtinrent une réponse négative, motivée par le fait qu'il n'eût pas été loyal de la part du Comité d'accepter par avance de se soumettre à la décision d'un arbitre, alors que l'armement n'était pas en état de supporter les conséquences éventuelles de cet arbitrage.

Dans sa séance du 9 décembre 1930, le conseil d'administration du syndicat patronal décida de confirmer les déclarations faites par son délégué au cours de la réunion en conciliation sur « la nécessité impérieuse qui s'impose aux armateurs d'éliminer toute dépense nouvelle, sous peine de compromettre l'armement même des navires ». Conformément aux engagements pris, cette confirmation fit l'objet d'une lettre adressée le 18 décembre suivant au fonction-

naire de l'Inscription maritime qui avait présidé la réunion du 20 novembre.

Dès sa première application, le protocole aboutissait pour les marins à un échec puisqu'ils n'obtenaient pas satisfaction. Il n'est pas étonnant que, par la suite, les gens de mer aient eu tendance à se désintéresser de cet accord que le ministre leur avait fait signer. La tentative qu'il marquait était cependant intéressante, surtout si on la replace à sa date, c'est-à-dire quinze jours après l'amendement du décret de 1925. Les ministres et sous-secrétaires d'Etat qui se sont succédé à la tête du département de la Marine marchande pendant les années 1927 à 1930¹ ont tous été préoccupés par la nécessité de prévenir et de régler rapidement les différends collectifs, dont l'extension risquerait de compromettre dangereusement l'activité et les intérêts du pays, en interrompant ses communications maritimes. La réforme du régime 1925 et la signature du protocole de 1930, survenant à quelques jours d'intervalle, sont le témoignage de leurs efforts.

Les résultats atteints étaient cependant insuffisants : la multiplication et le rebondissement des conflits en certaines périodes, leur fréquent règlement par des moyens empiriques, le refus de la part des intéressés de se soumettre aux décisions arbitrales, tout démontrait l'insuffisance des procédures en vigueur et l'inefficacité des mesures fragmentaires essayées comme palliatifs. Une révision des textes sur la matière s'imposait avec réorganisation de la juridiction arbitrale. La véritable solution était dans l'établissement de l'arbitrage obligatoire. On s'en rendait bien compte dans les cercles officiels, mais la méfiance et l'hostilité traditionnelles des milieux maritimes à l'égard des

1. Notamment MM. Tardieu, Forgeot, Louis Rollin.

procédures de composition amiable, empêchèrent toute initiative gouvernementale. Et il fallut attendre les réformes fondamentales de 1936-1938 pour voir le règlement des différends collectifs dans la marine marchande, comme d'ailleurs dans les autres branches de l'activité industrielle nationale, cesser d'être soumis à la seule volonté des intéressés.

CHAPITRE VI

L'ABOUTISSEMENT DE L'EVOLUTION

L'institution de l'arbitrage obligatoire, proposée dès 1905 comme remède aux incidents qui interrompaient trop souvent le trafic maritime entre la France et l'Afrique du Nord¹, semblait ne pouvoir aboutir. La réforme de 1925 n'avait apporté aucune modification essentielle à l'état de choses antérieur. « En somme, conformément à ce qui avait été fait avant la guerre et pendant la guerre pour la marine marchande, on s'était contenté d'*offrir* un règlement et non pas de l'*imposer* aux parties. Néanmoins, cette survivance témoignait de l'importance attachée par le Gouvernement à ce mode de solution amiable des conflits, assez légitimement d'ailleurs puisque, au fond, c'était le seul qui ait devancé la guerre et le seul qui y ait survécu². » Il fallait cependant que l'évolution s'achevât, et non pas seulement dans le domaine maritime.

La législation française était, en effet, terriblement en retard en ce qui concerne le règlement pacifique des conflits collectifs du travail. Dans la plupart des grandes nations

1. Cf. ci-dessus au chap. I^{er}, sect. I, p. 27 et suiv., ce qui est dit à ce sujet du rapport Vel-Durand en date du 17 février 1905.

2. W. Oualid, professeur de Législation industrielle à la Faculté de droit de Paris : *La conciliation et l'arbitrage dans les conflits collectifs du travail*, cours de doctorat 1937-1938, déjà cité, notes publiées par les *Cours de Droit*, p. 244.

industrielles, au premier rang desquelles figuraient les puissances anglo-saxonnes et l'Allemagne, la conciliation et l'arbitrage obligatoires existaient depuis longtemps déjà — plusieurs dizaines d'années parfois — soit comme institutions autonomes, soit comme éléments d'un système corporatif généralisé. En France, de nombreux projets et propositions de lois, dont certains assez anciens comme le projet Millebrand de 1900 et le projet Briand de 1910, avaient été déposés sur la question; mais le Parlement, sans doute sous la pression d'une opinion ombrageuse, n'avait pas osé rendre obligatoires des procédures existant, théoriquement au moins, depuis 1892 à titre facultatif. Ce fut seulement dans le vaste mouvement de réformes sociales consécutif aux élections législatives de 1936 que fut instauré, en deux étapes, l'arbitrage obligatoire.

Pour la marine marchande, on était déjà entré cependant dans la voie des réalisations, mais de façon fragmentaire, en ce qui concerne les compagnies de navigation subventionnées. L'article 5 de la loi du 12 juillet 1934 portant « création de mesures de protection en faveur de la marine marchande en vue de diminuer le chômage » des marins et des travailleurs des industries maritimes et des ports, vint imposer à ces entreprises l'arbitrage pour le règlement des différends survenus entre elles et leurs personnels¹. Cette loi, qui tendait à « provoquer l'utilisation des effectifs en chômage et le réarmement de la flotte commerciale française », instituait une prime allouée « aux entre-

1. Les dates essentielles concernant l'origine et le vote de cette loi, sont les suivantes :

- Proposition Tasso du 31 janvier 1929;
- Rapport Blanco favorable du 26 mars 1931 et adoption sans discussion par la Chambre des députés le 22 décembre 1931;
- Rapport Cabart-Danneville du 14 juillet 1934, également favorable, et vote sans débats par le Sénat le 5 juillet 1934.

prises armant des navires sous pavillon français au long cours, au cabotage et à la navigation côtière, ainsi qu'aux entreprises armant des navires à la grande pêche », et « calculée de façon inversement proportionnelle au tonnage de jauge brute » avec possibilité de majoration « compte tenu de la vitesse et sous certaines conditions ». Ces conditions, l'article 5 précité les indiquait en ces termes : « Le bénéfice des allocations prévues par la présente loi ne sera acquis que par les entreprises d'armement dont le personnel bénéficie de salaires homologués par des contrats collectifs de travail résultant d'un accord entre les organisations professionnelles les plus représentatives d'armateurs ou de marins ou, à défaut d'accord, par l'arbitrage dans les conditions prévues par la loi du 22 juillet 1909.

« De même, pour bénéficier des allocations, les entreprises d'armement devront avoir sur leurs navires des états-majors bénéficiant de soldes résultant soit d'accord entre les organisations professionnelles les plus représentatives des états-majors ou les délégués des états-majors eux-mêmes, d'une part, et les entreprises d'armement, d'autre part, soit, à défaut d'accord, de l'arbitrage dans les conditions prévues à l'alinéa précédent.

« Toutefois, pendant une période n'excédant pas trois mois à compter de la promulgation de la présente loi, le bénéfice des allocations sera acquis sans que puisse être exigée l'observation des prescriptions du présent article. »

Ces dispositions érigeaient, en somme, en obligation légale pour toutes les entreprises maritimes désireuses de bénéficier des subventions officielles, les engagements contractuels souscrits auparavant par les compagnies concessionnaires de lignes maritimes postales¹. Mais elles ne tou-

1. Cf. *supra*, chap. IV, p. 138 et 139, notamment note 1.

chaient qu'un nombre restreint d'armateurs, et c'est seulement les décrets de 1937-1938 qui firent de l'arbitrage obligatoire le régime de droit commun dans la marine marchande.

Ce régime ne devait pas se maintenir longtemps. Les événements de septembre 1939 vinrent suspendre son application moins d'un an après son entrée en vigueur. Sitôt atteint, le terme de l'évolution se trouvait, en quelque sorte, dépassé. Bien qu'il s'agisse de faits récents, c'est cette histoire qu'il faut maintenant retracer.

Section I.

L'institution de l'arbitrage obligatoire.

Le renouvellement de la Chambre des députés en mai 1936 consacra le succès des partis de gauche, unis dans l'alliance électorale du « Front populaire ». Le Gouvernement issu de cette formation politique se trouva, dès son arrivée au pouvoir, devant une situation extrêmement difficile. L'économie française souffrait d'une crise grave : les entreprises périllicitaient ou vivaient sur leurs réserves, de nombreuses usines fermaient leurs portes, un chômage grandissant sévissait, n'épargnant presque aucune branche de l'activité industrielle. Sur les grands marchés financiers, la valeur du franc baissait rapidement tandis qu'à l'intérieur les prix montaient de façon ininterrompue. Pour empêcher son effondrement complet, le Conseil des ministres se résigna à dévaluer la monnaie ; ce fut l'objet de la loi du 1^{er} octobre 1936.

Mais une telle mesure devait inévitablement réagir sur les prix et provoquer, quelles que soient les précautions

prises, un relèvement important du coût de la vie. Ce pouvait être l'origine de graves conflits sociaux, le niveau des salaires se réglant toujours avec un certain retard sur le niveau des prix. Contre ce danger, l'article 15 de la loi précitée prit deux ordres de mesures :

— Tout d'abord, les dispositions de la loi du 19 août 1936 tendant à réprimer la hausse injustifiée des prix furent déclarées applicables à « toutes majorations qui, sous prétexte de la dévaluation, seront apportées aux dits prix », sauf preuve dûment établie devant les comités institués par la loi en question qu'elles résultent de l'augmentation de la valeur des marchandises importées.

— Ensuite, pour le cas où, avant le 31 décembre 1936, une hausse notable du coût de la vie serait constatée par rapport aux indices du 1^{er} octobre 1936, le Gouvernement fut autorisé à organiser, après avis du Conseil national économique et par décrets en Conseil d'Etat, « des procédures de conciliation et d'arbitrage obligatoires, ayant effet pendant une durée de six mois, en vue du règlement des différends nés des conséquences de cette hausse et ayant trait à la rédaction, l'exécution et la révision des clauses des conventions collectives relatives aux salaires ». Latitude était également donnée au pouvoir exécutif de provoquer, après avis des organismes qualifiés à cet effet par la loi, le relèvement des prix des denrées agricoles soumises à réglementation.

Malgré cette habilitation d'ordre général, une loi spéciale vint préciser les pouvoirs conférés au Gouvernement aux fins de pourvoir à l'organisation de procédures obligatoires pour la solution des conflits du travail. Ce texte, qui généralisait l'application de l'article 15 susvisé, est assez important pour qu'on rappelle ici ses principales dispositions.

Tout d'abord, il posait, de manière décisive, le principe du recours obligatoire aux procédures de règlement pacifique jusqu'ici facultatives. Désormais, aux termes de son article premier, *tous* les différends collectifs du travail survenant dans l'industrie ou le commerce devraient être soumis aux procédures de conciliation et d'arbitrage avant toute grève ou tout lock-out. L'article 2 soumettait aux mêmes procédures les conflits en cours, avec obligation de plein droit pour les parties en cause de reprendre immédiatement le travail. A titre transitoire, toutes les contestations de nature à retarder cette reprise devaient être portées directement et sans préliminaires de conciliation devant des arbitres. La décision de ceux-ci prononcée sans délai, en l'état des justifications produites, serait définitive ou seulement provisoire, tous droits des parties demeurant, en ce cas, réservés jusqu'à solution des autres litiges en instance entre elles; mais en aucun cas il n'y avait d'appel possible.

A l'article 3 étaient précisés les pouvoirs octroyés au Gouvernement par l'article 15 de la loi monétaire : « A défaut de convention collective fixant les règles de ces procédures de conciliation et d'arbitrage, le Gouvernement est autorisé, jusqu'à la clôture de la session ordinaire de 1937 et pour tous les conflits visés à l'article premier, à fixer les modalités de ces procédures par décrets rendus en Conseil d'Etat, en conformité des dispositions de l'article 15, paragraphe 2, de la loi du 1^{er} octobre 1936. » Ces décrets, pris en forme de règlements d'administration publique, seraient de plein droit abrogés à la date indiquée, sauf cependant pour les procédures déjà commencées qui suivraient leur cours.

Les trois derniers articles de la loi fixaient certaines

directives à l'action gouvernementale; ils énonçaient des principes que le Parlement entendait donner comme fondement aux futures réglementations et indiquaient divers détails d'organisation qu'il avait voulu régler lui-même. On peut les classer ainsi :

— « Les procédures de conciliation et d'arbitrage obligatoires seront organisées dans le cadre des lois en vigueur ». Autrement dit, chaque fois qu'il existera un régime de conciliation et d'arbitrage facultatifs, il ne sera pas abrogé, mais seulement amendé dans ses dispositions incompatibles avec le nouveau principe d'obligation.

— S'il y a nécessité de nommer un surarbitre, faute pour les parties ou les arbitres qui les représentent de s'être mis d'accord pour ce choix, le surarbitre sera désigné parmi les membres en activité ou en retraite des grands corps de l'Etat.

— Les deux arbitres et le surarbitre auront les pouvoirs d'amiabiles compositeurs, et l'arbitrage aura pour objet « d'établir un règlement équitable des conditions du travail, en vue de créer, aux lieux d'emploi, une atmosphère de collaboration, dans le respect des droits mutuels des parties : droit de propriété, droit syndical, liberté individuelle, liberté du travail, liberté syndicale ».

— La sentence arbitrale sera motivée et sans appel. Elle sera obligatoire. Elle sera rendue publique.

Le règlement prévu par les articles 15 et 13 des lois des 1^{er} octobre et 31 décembre 1936 intervint le 16 janvier 1937, pour les industries où n'existait aucune convention collective prévoyant des procédures de conciliation et d'arbitrage¹. Il ne concernait pas la marine marchande soumise

1. Nous ne mentionnerons volontairement des textes généraux, que les dispositions se rattachant à l'objet de notre étude. Pour l'ensemble des réformes consécutives au mouvement social de 1936 et relatives à la conci-

jusqu'ici au régime spécial des décrets de 1925-1927, et son article 16 précisait : « Un décret rendu en Conseil d'Etat déterminera, dans la quinzaine à dater du présent décret, les procédures de conciliation et d'arbitrage obligatoires et applicables aux différends collectifs entre les entreprises de transports maritimes ou de pêches maritimes et leurs équipages. » Le décret ainsi annoncé est celui du 13 février 1937. Sa durée d'application fut prorogée, comme pour tous les règlements du même ordre, au delà de la date primitivement fixée, et c'est après plus de dix-huit mois qu'il fut remplacé par un texte définitif, le décret du 31 octobre 1938.

Section II.

Les décrets de 1937 et 1938.

Le décret provisoire, établissant des procédures obligatoires de conciliation et d'arbitrage dans la marine marchande, fut signé avec un certain retard sur le délai imparti par l'article 16 précité. La cause en est dans les difficultés que suscita son élaboration.

Le caractère temporaire du décret à intervenir résultait des termes, formels à cet égard, des lois des 1^{er} octobre et

liation et à l'arbitrage, nous renvoyons aux nombreux ouvrages publiés sur la question : manuels d'intérêt pratique comme celui de H. et F. Pecout : *Le contentieux du conflit collectif du travail, commentaire pratique de la loi du 4 mars 1938 sur les procédures de conciliation et d'arbitrage*, Paris, 1938, et les travaux de tendances plus scientifiques, comme le cours de doctorat, déjà cité, de M. W. Oualid, et les thèses parmi lesquelles nous mentionnerons les suivantes : Jean Colomb, *La sanction de la convention collective et de l'arbitrage obligatoire*, Paris, 1937; — Olga Dulias, *L'arbitrage obligatoire dans les conflits collectifs du travail*, Paris, 1938; — Pierre L. Katz, *L'arbitrage obligatoire et l'exécution des sentences arbitrales*, Paris, 1938; — Pélisson-Roubichon, *L'arbitrage obligatoire dans les conflits entre patrons et ouvriers*, Paris, 1938; — Auguste Thuveny, *L'arbitrage obligatoire dans les conflits collectifs du travail et son introduction en France*, Alger, 1938.

31 décembre 1936. Le décret similaire du 16 janvier 1937, qui instituait le régime de droit commun puisque s'appliquant à toutes les industries autres que l'armement, avait lui-même, en conformité des mêmes lois, une durée d'application limitée. En ce qui concerne cependant la marine marchande, le ministre responsable soumit au Conseil d'Etat un projet de règlement d'administration publique abrogeant pratiquement les dispositions des décrets des 24 septembre 1925 et 28 janvier 1927 et les remplaçant, à titre définitif, par un code nouveau de règlement pacifique obligatoire des conflits du travail. La formule de la loi du 31 décembre 1936 était dépassée; « le cadre de lois existantes » se trouvait détruit et la marine marchande soumise, en fait, à un régime d'exception.

Les fédérations syndicales des personnels navigants ne soulevèrent aucune objection de fond contre la réforme envisagée. Mais le Comité des armateurs de France s'y déclara nettement opposé. Comme elle n'avait eu connaissance que très tardivement du projet de décret, l'organisation patronale résolut d'agir directement auprès du Conseil d'Etat. Dans une note adressée aux Sections de l'Intérieur et des Travaux publics chargées de l'examen du projet, le Comité présenta les observations que lui avait suggérées l'étude de ce document. Ces remarques, qui aboutissaient au rejet du texte gouvernemental et à la proposition de nouvelles dispositions par les armateurs, étaient de trois ordres.

Tout d'abord — et c'était l'argument essentiel — l'article premier du projet ne visait rien moins qu'à donner une durée illimitée à l'institution de l'arbitrage obligatoire dans la marine marchande¹. Ce faisant, le projet violait à la fois

1. Les dispositions de cet article paraissaient, en effet, formelles. Il était ainsi conçu :

« Art. 1^{er}. — Les procédures de conciliation et d'arbitrage instituées par le

deux textes législatifs : l'article 2 de la loi du 22 juillet 1909, établissant un conseil permanent d'arbitrage pour la solution des différends d'ordre collectif survenus entre les entreprises de transports maritimes et leurs équipages, et l'article 3 de la loi du 31 décembre 1936 qui donne une durée de six mois à ses décrets d'application.

La loi du 22 juillet 1909, en prévoyant l'institution d'une juridiction arbitrale permanente, n'avait entendu viser que l'arbitrage facultatif. Les travaux préparatoires le démontrent surabondamment. D'autre part, de longs débats avaient eu lieu au Sénat précisément sur le caractère que devait avoir l'arbitrage instauré pour mettre fin aux conflits maritimes. Au cours de la discussion, le ministre du Commerce et de l'Industrie, dont dépendait alors le département de la Marine marchande, avait donné, à ce sujet, à la Haute Assemblée des assurances formelles et dans des conditions telles que le vote de la loi n'eut pas été acquis si le caractère facultatif de l'arbitrage n'avait pas été affirmé d'une manière aussi expresse. Le ministre avait notamment déclaré qu'il « rejetait d'une façon absolue, au nom du Gouvernement, l'idée de l'arbitrage obligatoire¹ ». On était donc fondé à conclure que l'institution, à titre définitif, de l'arbitrage obligatoire dans la marine marchande aboutirait à violer la loi du 22 juillet 1909.

Par contre, il allait de soi que les industries maritimes, transports et pêches, devaient, en vertu de la loi du 31 décembre 1936, être soumises, comme toutes les autres bran-

décret du 24 septembre 1925 pour la solution des différends entre les entreprises de transports maritimes et leurs personnels navigants, sont rendues obligatoires.

« Les mêmes procédures s'appliqueront dans les mêmes conditions pour la solution des différends entre les entreprises de pêches maritimes et leurs équipages. Le décret du 28 janvier 1927 est abrogé. »

1. Compte rendu déjà cité de la séance du 17 juillet 1909. Voir *supra*, chap. 1^{er}, sect. II, *in fine*, p. 59 et suiv.

ches de l'activité industrielle nationale, au régime de l'arbitrage obligatoire, pendant une période de six mois. Mais la loi susvisée ne donnait pas au Gouvernement le pouvoir d'imposer à la marine marchande le maintien en application des nouvelles procédures au delà de la durée prévue et de créer ainsi, pour des industries déterminées, un statut d'exception.

Enfin, l'on pouvait ajouter, à titre de remarque particulière, que les pêches maritimes n'avaient pas été visées par la loi du 22 juillet 1909. Ce furent seulement le règlement d'administration publique du 24 septembre 1925 et le décret du 28 janvier 1927 qui les soumirent à l'arbitrage facultatif. Il y aurait donc pour cette industrie illégalité plus grande encore que pour les transports maritimes, pourrait-on dire, à lui appliquer à titre définitif un régime d'arbitrage obligatoire.

La seconde critique du Comité des armateurs n'était pas nouvelle. Elle avait déjà été formulée en 1930¹, et visait la suppression, au sein de la nouvelle juridiction arbitrale, des coarbitres qui, aux termes du décret de 1925, représentaient dans le conseil permanent d'arbitrage les organisations professionnelles intéressées aux conflits. Tout d'abord, il apparaissait clairement que le maintien des coarbitres dans la composition de la juridiction arbitrale n'était nullement en contradiction avec les termes de la loi du 31 décembre 1936. Les coarbitres sont, en réalité, des arbitres au même titre que les magistrats appelés à siéger avec eux. La distinction est une simple affaire de terminologie ayant pour but de classer les membres du conseil permanent suivant leur origine, le qualificatif d'arbitres étant réservé aux magistrats et celui de coarbitres servant

1. Cf. à ce sujet, plus haut, chap. V, sect. II, p. 171.

à désigner les arbitres choisis parmi les professionnels, employeurs et employés, de l'industrie des transports maritimes. En ce qui concerne l'application de la loi du 31 décembre 1936, il n'y avait pas lieu de faire de différence entre les uns et les autres. D'ailleurs, la disparition des coarbitres enlèverait à la juridiction arbitrale son caractère de conseil, cette dénomination impliquant la réunion d'un certain nombre de membres — assurément plus d'un ou deux. En outre, elle serait fâcheuse. La présence des coarbitres est, en effet, destinée à assurer aux magistrats qui siègent au conseil permanent, un concours technique, particulièrement nécessaire lorsqu'il s'agit d'une industrie complexe et spéciale comme les transports maritimes. Les arbitres peuvent évidemment appeler et entendre des techniciens chaque fois qu'ils l'estiment utile, « mais les convocations d'experts, outre le temps qu'elles peuvent prendre, resteraient sans doute l'exception et n'assureraient pas d'une manière constante cette heureuse fusion des compétences juridiques et professionnelles que représente le conseil permanent d'arbitrage ».

Ces inconvénients étaient relativement peu de chose, comparés à un reproche beaucoup plus grave qu'on pouvait adresser à la suppression des coarbitres. Cette mesure allait à l'encontre de certaines dispositions formelles des accords intervenus entre le Comité des armateurs et la Fédération nationale des syndicats maritimes. L'article 23 de la convention collective du 23 juin 1936, confirmé par l'article 12 de la convention collective du 31 octobre 1936, stipule en effet :

« *Règlement des litiges.* — Les litiges auxquels donnerait lieu l'interprétation ou l'application du présent contrat devront faire l'objet d'un examen entre le Comité central

des armateurs et la Fédération nationale des syndicats maritimes. Au cas où ils n'auraient pu être résolus par ce moyen, ils seraient soumis au conseil permanent d'arbitrage dans les conditions prévues au décret du 24 septembre 1925, à moins que le Comité central des armateurs de France et la Fédération nationale des syndicats maritimes ne se mettent d'accord sur une formule d'arbitrage simplifié. »

Cet article vise expressément, non seulement le conseil permanent d'arbitrage, mais « les conditions prévues au décret du 24 septembre 1925 ». L'accord des intéressés pour soumettre les différends surgis entre eux à la procédure instaurée par le règlement de 1925, s'est établi en raison des garanties juridiques et professionnelles présentées par la juridiction arbitrale, telle que l'a organisée le règlement susvisé. Par le fait de l'accord collectif, la procédure en question a pris un caractère contractuel. Modifier la composition du conseil permanent aboutirait à suspendre pratiquement l'application de la convention collective du 23 juin 1936, puisque l'organisme auquel les parties avaient entendu soumettre le règlement de leurs différends n'existerait plus. Ainsi se trouverait violé, dans son esprit et dans sa lettre, l'article 3 de la loi du 31 décembre 1936, qui donne aux procédures de conciliation et d'arbitrage établies par les conventions collectives la préférence sur celles que le Gouvernement est autorisé à instituer par décret en vertu de ladite loi. Et le Comité des armateurs formulait l'avis que le jeu combiné des articles 3 de la loi du 31 décembre 1936 et 23 de la convention collective du 23 juin précédent devait interdire tout changement à la composition du conseil permanent d'arbitrage, telle que l'avait fixée le règlement du 24 septembre 1925.

En dernier lieu, l'organisation patronale exprimait son

étonnement de voir apporter au décret de 1925 des modifications dépassant ainsi les limites posées par la loi de 1936, étant donné l'accord intervenu au mois de décembre précédent entre la Fédération nationale des syndicats maritimes, le Comité central des armateurs de France et le sous-secrétariat d'Etat à la Marine marchande sur les conditions d'application de cette loi dans l'industrie des transports maritimes. Cet accord s'était concrétisé dans un amendement que les intéressés et l'Administration elle-même avaient demandé au président de la commission de la Marine du Sénat de faire adopter au cours de la discussion du projet gouvernemental primitif sur l'arbitrage obligatoire. Dans sa séance du 18 décembre 1936¹, la Haute Assemblée avait, en effet, voté sur la demande de M. Rio, un article 15 ainsi conçu :

« Si une convention collective comprend une procédure complète de conciliation et d'arbitrage, cette procédure se substitue à celle de la présente loi.

« De même, la procédure de conciliation et d'arbitrage, prévue par le décret du 24 septembre 1925 et le décret du 28 janvier 1927, instituant un conseil permanent d'arbitrage pour la solution des différends d'ordre collectif entre les compagnies de transports et de pêches maritimes et leurs équipages, est applicable aux différends collectifs entre l'armement maritime et ses équipages.

« Toutefois, les parties seront tenues de se soumettre obligatoirement à la procédure de conciliation et d'arbitrage fixée par ces décrets. Un règlement d'administration publique devra intervenir dans un délai de quinze jours après la promulgation de la présente loi, pour modifier à cet effet le

1. *Journal officiel*, Débats parlementaires, Sénat, session extraordinaire, 1936, p. 1650.

décret du 24 septembre 1925 et le décret du 28 janvier 1927. »

Cet article délimitait nettement le champ d'application de la loi sur l'arbitrage obligatoire en ce qui concerne la marine marchande. Il stipulait expressément le maintien du conseil permanent d'arbitrage dans sa composition de 1925, répondant en cela au vœu des organisations professionnelles des armateurs et des marins qui désiraient le maintien d'un régime auquel elles étaient habituées. Le texte adopté par le Sénat transformait simplement en obligation légale la faculté antérieurement donnée aux intéressés de recourir à la conciliation et à l'arbitrage. Mais le vote de la Haute Assemblée était devenu sans portée pratique, puisqu'il avait eu lieu à propos d'un projet de loi retiré par le Gouvernement au cours de la procédure parlementaire. Il n'en paraissait pas moins au Comité patronal que c'était dans cette voie qu'il fallait chercher la solution des questions alors soumises à l'avis du Conseil d'Etat. Cette solution, conforme à la fois à l'accord dont il a été parlé plus haut et au sentiment du Sénat, marquerait le caractère provisoire de l'obligation en matière de conciliation et d'arbitrage dans le domaine maritime. Elle mettrait, en quelque sorte, en sommeil, pendant une période de six mois, les procédures normales des décrets des 24 septembre 1925 et 28 janvier 1927 qui, à l'expiration de ce délai, reprendraient plein effet.

En conclusion de ces observations, le Comité des armateurs soumettait à la haute assemblée administrative un projet destiné à être substitué au projet gouvernemental. Ce texte, très simple, comprenait deux articles concernant les modifications temporaires à apporter à la réglementation facultative en vigueur pour les transports maritimes et

pour les pêches maritimes. Ses dispositions, qui tendaient seulement à adapter, dans le détail, les décrets de 1925 et 1927 au principe nouveau de l'obligation, peuvent se résumer comme suit :

— Les parties seront *tenu*es de répondre à la convocation de l'administrateur de l'Inscription maritime en vue de la tentative de conciliation et ensuite à celle du ministre de la Marine marchande en vue de l'arbitrage.

— En conséquence sont supprimées toutes dispositions des décrets susvisés, prévoyant, de la part de l'une des parties, le refus soit de répondre ou de se rendre à la convocation du fonctionnaire de l'Inscription maritime, soit de se présenter devant le conseil permanent d'arbitrage, soit d'accepter le surarbitrage si les délibérations du conseil permanent n'aboutissaient, faute de la majorité requise, à aucune décision réglementairement valable.

En possession de cette note, dont le Comité des armateurs avait envoyé ampliation au département de la Marine marchande et au Conseil national économique, le Conseil d'Etat retint certaines des observations qu'elle présentait. Il renvoya donc le projet de décret au sous-secrétaire d'Etat à la Marine marchande en l'invitant à y apporter les modifications nécessaires. Le texte qu'il adopta en fin de compte et qui fut le règlement d'administration publique du 13 février 1937, donna satisfaction, dans une large mesure, aux objections formulées par l'armement.

Le décret du 13 février 1937 comprend cinq titres : Dispositions générales; Procédure préalable de conciliation; Composition du conseil permanent d'arbitrage; Procédure d'arbitrage; Différends concernant les entreprises de pêches maritimes; Dispositions spéciales. Le premier et le dernier, extrêmement courts puisqu'ils comprennent en

fait chacun seulement un article, fixent la durée d'application du texte auquel ils appartiennent. Du rapprochement de l'article premier et de l'article 16, il ressort, en effet, que le décret considéré demeurera en vigueur pendant le délai prévu à l'article 3 de la loi du 31 décembre 1936 et qu'à l'expiration de cette période, les décrets des 24 septembre 1925 et 28 janvier 1927 reprendront effet de plein droit. Cette dernière disposition implique que le nouveau texte s'appliquera à la pêche, ce que déclare d'ailleurs expressément son titre V à l'article 14.

De la procédure préalable de conciliation, il n'y a rien à dire. C'est, sous réserve du principe nouveau de l'obligation, la reproduction pure et simple de la réglementation de 1925. Par contre, en ce qui concerne l'arbitrage, certains changements sont apportés au régime antérieur. Tout d'abord, conformément au projet gouvernemental, la composition du conseil permanent d'arbitrage est modifiée : les coarbitres sont supprimés et les membres appelés à siéger se réduisent à deux arbitres « choisis parmi les membres en activité ou en retraite des grands corps de l'Etat, et désignés, l'un par les organisations nationales professionnelles d'employeurs de transports maritimes (armateurs), l'autre par les organisations nationales professionnelles d'employés (personnels navigants) » et nommés par décret rendu sur la proposition du ministre chargé de la Marine marchande. Était également prévue la désignation de quatre arbitres suppléants, à raison de deux par les armateurs et deux par les marins. En cas de désaccord des intéressés sur la nomination des arbitres titulaires ou suppléants, il appartenait au ministre d'exercer un choix parmi les candidats présentés par les différentes organisations nationales professionnelles d'employeurs ou d'employés. Quant à la procédure

d'arbitrage, c'était, à très peu de choses près, la même que celle de 1925. Faute d'avoir pu formuler une décision adoptée d'un commun accord, condition exigée pour la validité des sentences du nouveau conseil permanent, les arbitres devaient choisir un surarbitre parmi les personnalités habilitées par le décret aux fonctions d'arbitre. Cette désignation parmi les mêmes personnalités était dévolue au président du Conseil des ministres, à défaut d'entente entre les arbitres. Les sentences arbitrales émanant soit du conseil permanent, soit du surarbitre, étaient obligatoires et définitives. Sauf la publication au *Journal officiel*, la même publicité leur était assurée que sous le régime antérieur.

En somme, en dehors de l'innovation fondamentale qui rendait obligatoire le recours, jusqu'alors facultatif, à l'arbitrage, le nouvel état de choses présentait trois particularités notables :

1^o La composition de la juridiction arbitrale réduite aux deux arbitres magistrats représentant les grandes organisations maritimes nationales intéressées. La suppression des coarbitres professionnels marquait l'aboutissement de la réforme projetée par l'Administration de la Marine marchande dès 1930 et que l'opposition de l'armement avait fait ajourner. En outre, un second arbitre suppléant était adjoint à celui que prévoyait pour chacune des parties le décret de 1925.

2^o La nomination du surarbitre parmi les membres en activité ou en retraite des grands corps de l'Etat remise au président du Conseil et non plus, comme précédemment, au ministre de la Marine marchande, à défaut d'accord entre les arbitres à ce sujet¹.

1. Cette disposition, qui avait pour but de renforcer l'autorité du surarbitre, répondait au désir de mettre fin rapidement et définitivement à des

3° La compétence attribuée au conseil permanent pour connaître des conflits collectifs du travail intéressant les pêches maritimes, suivant la même procédure que pour les transports maritimes. Désormais, le particularisme de la pêche en la matière a vécu.

Le règlement du 13 février 1937 prévoyait, dans son article 8, la désignation des arbitres titulaires et suppléants par les organisations professionnelles patronales et ouvrières en cause, dans les huit jours à compter de sa publication. Dès le 12, avant même la signature du document, l'Administration de la Marine marchande avait demandé au Comité central des armateurs et à la Fédération des syndicats maritimes de lui indiquer les noms des personnalités choisies pour les représenter. Le délai fixé par le règlement n'était pas expiré qu'un décret en date du 18 février 1937, rendu sur proposition du ministre des Travaux publics dont dépendait alors la Marine marchande, nomma les membres titulaires du nouveau conseil permanent. Un second décret du 3 mars suivant vint pourvoir à la nomination des suppléants, et la juridiction arbitrale, ainsi constituée, entra en fonctions.

Presque immédiatement, elle commença à statuer. Sans être aussi éprouvée que les industries terrestres, la marine marchande souffrait de conflits collectifs se manifestant par des refus d'embarquer ou de prendre le départ, accompagnés de l'occupation du navire par des piquets de garde, suivant la technique de la « grève sur le tas ». On était alors en pleine ère de revendications sociales et les efforts du Gouvernement tendaient à prévenir et à régler des différends qui se multipliaient, rebondissaient sans cesse et se

conflits sans cesse renaissants dans cette période de revendications consécutive aux élections de 1936. On la retrouve, formulée en termes à peu près identiques, au titre II, article 11, du décret du 16 janvier 1937. Comme on le verra par la suite, elle ne devait avoir pour la marine marchande qu'un caractère provisoire.

prolongeaient indéfiniment. Pendant les vingt mois que dura l'application du décret de 1937, le conseil permanent d'arbitrage ne rendit pas moins de soixante-deux sentences dont cinq seulement par l'intermédiaire d'un surarbitre. La plupart des conflits qu'elles réglaient, concernaient, comme presque toujours dans la marine marchande, des questions de soldes et indemnités afférentes. Dans une très forte proportion, elles donnèrent satisfaction, au moins partielle, aux desiderata des marins. Et le recours, en somme peu fréquent, au surarbitrage montre que l'accord se réalisait sans difficultés excessives entre les deux magistrats qui constituaient maintenant à eux seuls tout le conseil.

Publié au *Journal officiel* le lendemain de sa signature, le décret du 13 février 1937, comme tous les décrets d'application de la loi du 31 décembre 1936, n'aurait pas dû rester en vigueur au delà des quelques mois séparant sa date de la clôture de la session parlementaire. Mais, avant de se séparer, les Chambres votèrent une loi prorogeant certaines conventions collectives, ainsi que les pouvoirs conférés au Gouvernement par la loi du 31 décembre 1936. L'article 3 de cette dernière était formellement visé par la nouvelle loi en date du 18 juillet 1937, dont l'article 3 et dernier stipulait à son tour :

« Les décrets pris en application de la présente loi, de la loi du 31 décembre 1936 et de l'article 15 de la loi monétaire du 1^{er} octobre 1936 seront abrogés au 31 décembre 1937.

« Toutefois les procédures commencées à cette date suivront leurs cours. »

Autrement dit, la validité des textes considérés était prolongée de six mois, et un décret du 1^{er} septembre 1937 vint étendre la mesure à l'Algérie. Au début de la session

ordinaire de 1938, la Chambre des députés entreprit de faire de l'arbitrage obligatoire une institution définitive. Comme, en attendant le vote de la loi nouvelle, aucun texte ne réglait plus la matière, une loi du 11 janvier 1938 intervint, ayant pour objet de compléter la loi du 31 décembre 1936 et de proroger les décrets relatifs aux procédures de conciliation et d'arbitrage, pris en application de cette loi et de la loi du 18 juillet 1937. Elle maintint les textes susvisés en vigueur jusqu'au 28 février 1938. Un décret du 24 janvier suivant rendit ces dispositions applicables à l'Algérie.

La loi qui consacrait la conciliation et l'arbitrage obligatoires en les incorporant au Code du Travail fut promulguée le 4 mars 1938. Un décret du 11 avril suivant, pris en conformité de son article 21 et dernier, vint prévoir l'application de cette loi à l'Algérie sous réserve de quelques modalités particulières. Auparavant, un autre décret du 3 avril avait précisé la composition et le fonctionnement de la Cour supérieure d'arbitrage, juridiction d'appel instaurée par la loi précitée. Tous ces textes furent, enfin, modifiés et complétés sur divers points par un décret-loi du 12 novembre 1938, lui-même rendu en application de la loi du 5 octobre 1938 tendant à accorder au Gouvernement les pouvoirs nécessaires pour réaliser le redressement immédiat de la situation financière et économique du pays¹.

L'article 7 de la loi du 4 mars 1938 était ainsi conçu :

« Des règlements d'administration publique pris dans le mois de la promulgation de la présente loi, après consultation des organisations patronales, ouvrières et artisanales

1. Pour tous ces textes, et notamment pour la loi essentielle en la matière du 4 mars 1938, nous renvoyons aux ouvrages cités précédemment, p. 213, note 1. En ce qui concerne la Cour supérieure d'arbitrage, consulter la thèse de M. Sarrano, Paris, 1938.

les plus représentatives et aussi du Conseil national économique, détermineront les modalités de la procédure de conciliation et d'arbitrage applicable :

« 1^o Aux entreprises commerciales et industrielles pour lesquelles l'accord n'a pu se faire sur les modalités de cette procédure ;

« 2^o Aux entreprises commerciales et industrielles dans lesquelles cette procédure ne serait pas fixée par une convention collective de travail ;

« 3^o Aux conflits s'étendant à plusieurs entreprises commerciales et industrielles qui ne seraient pas régies par la même convention collective de travail ;

« 4^o Aux divers conflits collectifs s'appliquant à différentes catégories de personnes pouvant avoir des intérêts distincts dans une même entreprise commerciale ou industrielle ;

« 5^o Aux conflits intéressant les salariés des services publics concédés, sous réserve, pour ces derniers, de l'accord de l'autorité concédante. »

Conformément au paragraphe 2 de ce texte, le sous-secrétaire d'Etat à la Marine marchande communiqua, le 14 mars 1938, aux organisations professionnelles maritimes intéressées un projet de règlement d'administration publique « déterminant les modalités de la procédure de conciliation et d'arbitrage applicable aux industries des transports maritimes et des pêches maritimes, lorsque cette procédure n'aura pas été fixée, comme c'est le cas ordinaire, par une convention collective de travail ». Ni le Comité des armateurs, ni la Fédération nationale des syndicats maritimes ne présentèrent d'objection au projet qui, cette fois, respectait les habitudes des milieux maritimes. Comme le soulignait l'organisation patronale dans sa réponse au ministre

en date du 5 avril, « l'armement et le personnel navigant sont, depuis longtemps déjà, habitués au conseil permanent d'arbitrage; ils ont la pratique de son fonctionnement et, par conséquent, nous ne pouvons que nous déclarer d'accord sur toute disposition qui tend, en matière de procédure arbitrale, à se rapprocher de cette formule ».

Le projet de règlement, soumis pour examen à la commission permanente du Conseil national économique dans sa séance du 11 avril 1938, fut ensuite approuvé par le Conseil d'Etat dans le courant du mois de juillet suivant. Dès le 30 du même mois, le sous-secrétaire d'Etat à la Marine marchande demandait aux organisations patronale et ouvrière de lui désigner chacune leurs arbitres, soit un titulaire et deux suppléants, de façon à respecter les dispositions du nouveau texte prévoyant cette désignation dans les huit jours à compter de sa publication. Bien qu'il ait obtenu les indications demandées au cours du mois d'août, le décret ne fut signé que deux mois plus tard, le 13 octobre 1938.

Le règlement du 13 octobre 1938 était divisé en cinq titres aux mêmes énoncés que les titres du décret du 13 février 1937. Leur contenu confirmait, dans l'ensemble, les dispositions du même texte. Aux termes de l'article unique du titre premier (Dispositions générales), qui se référait à l'article 7 de la loi du 4 mars 1938, intégralement reproduit dans les visas du décret, la procédure de conciliation et d'arbitrage applicable aux « différends collectifs survenus tant en France qu'en Algérie entre les entreprises de transports maritimes ou de pêches maritimes et leurs personnels navigants » devait être désormais régie par les dispositions du présent décret. En conséquence, tous les textes antérieurs sur la matière, et notamment le décret du 13 février 1937,

étaient abrogés, comme le stipulait d'ailleurs, au titre V. (Dispositions spéciales), l'article 13 du règlement.

Par ailleurs, les innovations apportées par le règlement de 1938 par rapport au décret de 1937 portent sur les points suivants :

1° La déclaration émanant d'une des parties et tendant à saisir du différend, en vue de la tentative de conciliation, l'administrateur de l'Inscription maritime, doit obligatoirement préciser les points sur lesquels porté le litige, alors que ce n'était auparavant qu'une faculté.

2° C'est au ministre de la Marine marchande qu'est dévolu à nouveau le choix du surarbitre en cas de désaccord des arbitres au sujet de sa désignation. En retirant cette nomination au président du Conseil des ministres, on revient purement et simplement au régime de 1925-1927.

3° Le règlement de 1938 ne reproduit pas les dispositions du décret de 1937 relatives à la publicité des sentences arbitrales (art. 13).

4° L'article 12 du nouveau texte prévoit l'allocation aux arbitres et au surarbitre, pour le paiement de leurs frais, d'une « indemnité forfaitaire » dont le montant et le mode de paiement seront fixés par décret contresigné par le ministre des Finances et le ministre chargé de la Marine marchande.

Une disposition particulière à l'Algérie stipulait, enfin, qu'au lieu d'adresser directement au ministre de la Marine marchande le procès-verbal constatant l'accord des parties ou l'impossibilité de le réaliser, l'administrateur de l'Inscription maritime d'un quartier d'Algérie devrait transmettre ce document « sous couvert du directeur de l'Inscription maritime en Algérie au gouverneur général de l'Algérie qui le ferait parvenir à son tour avec son avis au ministre chargé de la Marine marchande » (art. 3).

De la rédaction définitive du règlement, avaient, d'autre part, disparu certaines dispositions du projet du décret initial, retirées par l'Administration elle-même. Deux d'entre elles, particulièrement intéressantes, méritent d'être mentionnées.

La première, qui avait pour but de relier les procédures spéciales à la marine marchande au régime de droit commun, indiquait que l'administrateur de l'Inscription maritime avait délégation tacite permanente du préfet pour la mise en mouvement de la procédure de conciliation. C'est, en effet, au préfet qu'aux termes de l'article 2 du décret du 16 janvier 1937, il appartenait d'introduire l'instance en conciliation devant la commission paritaire départementale, à défaut de convention collective organisant le règlement pacifique des conflits du travail, et si aucune des parties n'avait devancé son action.

La seconde disposition supprimée dans la rédaction définitive du décret prévoyait expressément que les sentences rendues par le conseil permanent d'arbitrage ou le surarbitre seraient passibles, devant la Cour supérieure d'arbitrage, des recours institués par la loi du 4 mars 1938, article 13. Cette précision parut inutile étant donné que le décret qui devait porter la date du 13 octobre suivant, était pris en application de l'article 7 de ladite loi. En fait, au cours des dix mois que subsista le régime de 1938, trois décisions arbitrales intéressant la Marine marchande seulement firent l'objet d'appels devant la Cour supérieure d'arbitrage. Un seul put aboutir avant que les événements de septembre 1939 vinssent entraîner la suspension de toute la législation en vigueur en matière de conciliation et d'arbitrage, mais la décision attaquée fut annulée¹.

1. Il s'agissait, en l'espèce, d'une sentence rendue, le 22 juin 1938, par le conseil permanent d'arbitrage à l'occasion d'un différend survenu entre le syndicat des armateurs de Boulogne-sur-Mer et le syndicat des marins de ce

Pendant la très courte durée de son application, le décret du 13 octobre 1938 donna pleine satisfaction. Des vingt et une sentences qui furent rendues depuis sa publication jusqu'à la guerre de 1939, deux seulement émanent d'un surarbitre; c'est dire que le conseil permanent d'arbitrage fonctionnait comme on était en droit de l'attendre et remplissait « son rôle de concorde sociale ».

Respectant les habitudes des milieux maritimes, conci-

port, à propos du mode de rémunération des équipages des chalutiers de pêche fraîche du port de Boulogne. Etaient parties au litige, outre les syndicats locaux, le Comité central des armateurs et la Fédération des syndicats maritimes. Or, une sentence avait été rendue, le 2 avril 1938, par le conseil permanent dans un conflit divisant les deux grandes organisations professionnelles maritimes au sujet du taux de salaire minimum garanti, du salaire à terre et de l'indemnité journalière représentative de nourriture, alloués aux marins des chalutiers de pêche fraîche. Rien n'indiquait dans cette décision, de caractère très général, qu'elle ne concernait pas telles parties du littoral. Cependant, dans un de ses considérants, la sentence du 22 juin 1938 qui, par ailleurs, maintenait sans changement les modes de rémunération en vigueur « tant qu'un accord *local* ne serait pas intervenu entre les syndicats d'armateurs et de marins pêcheurs », déclarait que la décision du 2 avril précédent ne s'appliquait pas au port de Boulogne-sur-Mer. La Fédération des syndicats maritimes se pourvut en annulation devant la Cour supérieure d'arbitrage en arguant comme motif un excès de pouvoir du conseil permanent. La juridiction d'appel admit ce moyen et, faisant état de la contradiction des deux décisions successives, annula la seconde le 24 octobre 1938.

Les deux recours que la guerre empêcha d'aboutir furent intentés par les Fédérations nationales des états-majors :

— Le premier, contre la sentence rendue le 12 juillet 1939 par M. Pinot, conseiller d'Etat, désigné comme surarbitre dans le conflit surgi entre le Comité central des armateurs et les Fédérations nationales professionnelles des états-majors, sur l'application de l'article 3 du décret du 31 décembre 1938 relatif à la semaine de quarante heures. La discussion portait, d'une part, sur le montant de l'allocation à payer aux officiers pour le forfait de quarante jours institué en raison du régime des quarante heures, lorsque ces quarante jours sont compensés en espèces, et, d'autre part, sur la faculté laissée aux entreprises, d'armement de compenser, à leur choix, ces quarante jours en repos ou en salaires. Le recours, formé le 17 juillet 1939, fut instruit, mais la Cour supérieure d'arbitrage n'eut pas le temps de se prononcer.

— Le second, contre la sentence rendue le 8 juillet 1939 par le conseil permanent d'arbitrage, MM. Rolland et Richard, conseillers à la Cour de cassation, étant arbitres, à l'occasion d'un différend concernant le relèvement de l'indemnité journalière d'alimentation allouée aux officiers de la marine marchande du port de Marseille. Le recours, formulé au début du mois d'avril 1939, ne fut jamais examiné par la Cour supérieure d'arbitrage.

liant les intérêts généraux du pays et les intérêts privés des parties, accepté par les armateurs comme par les personnels navigants, le régime de 1938 marquait l'aboutissement d'une longue évolution qui, depuis 1904, avait tendu à doter la marine marchande d'institutions stables pour le règlement pacifique des conflits collectifs du travail. Ce régime avait toute chance de durer, mais les événements en décidèrent autrement.

Section III.

La guerre de 1939 et ses premières conséquences.

Le mois d'août 1939 marqua le point culminant d'une grande crise internationale dont le début remontait à plusieurs années, mais dont la gravité avait empiré surtout au cours des derniers mois. L'ouverture des hostilités entre l'Allemagne et la Pologne, malgré la volonté affirmée des Puissances occidentales de soutenir leur alliée de l'Est, devait provoquer la rupture définitive d'un équilibre depuis longtemps précaire; le 3 septembre 1939, la France, à la suite de l'Angleterre, se déclarait en état de guerre avec l'Allemagne.

Devant un état de tension diplomatique croissante, le Gouvernement français avait pris, quelques jours auparavant, certaines mesures de précaution : le 25 août, un décret avait prononcé l'ouverture du droit à réquisition sur l'ensemble du territoire et, le 1^{er} septembre, la mobilisation générale était déclarée. A la même date, un ensemble de décrets vint apporter à la législation en vigueur une longue série d'amendements et de restrictions rendus nécessaires par les menaces de guerre imminente.

Parmi ces textes figurait un décret portant fixation du régime du travail. Un immense effort de production était indispensable pour assurer la fabrication des matériels de guerre ainsi que les fournitures nécessaires tant aux armées qu'aux populations civiles. Les bénéfices des industries travaillant pour la communauté nationale devaient être strictement réglementés et, précisément, un décret du 1^{er} septembre 1939 venait prévoir leur limitation sévère. Des dispositions analogues étaient annoncées en ce qui concerne les autres entreprises privées. Il fallait que les travailleurs consentissent également des sacrifices. Au moment où, plus favorisés que l'ensemble de leurs concitoyens appelés à rejoindre les armées, les ouvriers étaient maintenus en grand nombre à l'usine, il ne pouvait plus être question pour eux de conserver le statut social obtenu depuis 1936. Pour assurer l'accroissement des fabrications commandé par les immenses besoins que fait naître la guerre, une prolongation sensible de la durée du travail était inéluctable. D'autre part, cette augmentation du nombre des heures de travail ne devait pas entraîner une charge financière trop lourde pour une économie dans laquelle la production des biens de consommation serait inévitablement très réduite. Enfin et pour les mêmes raisons, il ne paraissait pas possible de conserver la législation en vigueur sur la conciliation et l'arbitrage telle qu'elle fonctionnait en temps normal, et l'exposé des motifs du décret considéré ajoutait : « Des dispositions spéciales seront ultérieurement prévues pour établir des règles mieux adaptées à la période de guerre ». En attendant, l'article 13 du même texte stipulait : « L'application de la législation en vigueur sur la conciliation et l'arbitrage est suspendue.

« Est suspendue de même l'application de toute disposi-

tion des conventions collectives et contrats de travail relative à la révision des salaires ».

Très rapidement, cependant, malgré l'état de faits exceptionnel auquel elles prétendaient faire face, ces dispositions parurent trop peu explicites, et un décret-loi du 27 octobre 1939, rendu en Conseil des ministres conformément à la loi du 19 mars 1939 accordant des pouvoirs spéciaux au Gouvernement, maintint en application, « pendant la durée des hostilités, les conditions du travail telles qu'elles résultent des conventions collectives du travail en vigueur au 1^{er} septembre 1939 et des sentences arbitrales et surarbitrales devenues exécutoires et définitives à la même date », et ce « dans les rapports entre employeurs et employés des professions et régions comprises dans le champ de ces conventions et sentences » (art. 1^{er}). Un décret ultérieur devait déterminer les conditions dans lesquelles des modifications pourraient être apportées au régime de travail fixé en application de l'article 1^{er} susvisé. En fait, les textes prévus par les décrets des 1^{er} septembre et 27 octobre 1939 n'eurent pas le temps d'intervenir. Moins d'un an après la déclaration de guerre, la France était réduite à déposer les armes et à solliciter un armistice.

Dans la marine marchande, l'utilité de pareilles dispositions ne s'était pas fait sentir. La réquisition des marins du commerce, organisée par l'arrêté interministériel du 9 septembre 1939 et les textes subséquents¹, simplifiait la ques-

1. Une circulaire du ministre de la Marine marchande en date du 6 septembre 1939 avait notifié, avant terme, l'arrêté interministériel du 9 septembre dont l'application fut ensuite étendue à tous les navires de commerce et de pêche, sans restriction de tonnage minimum, par un nouvel arrêté du 13 mars 1940, lui-même notifié par circulaire du 23 mars suivant.

Les autres textes sur la question sont :

— La circulaire du 16 décembre 1939, notifiant une lettre du ministre du Travail sur la réquisition éventuelle des marins de plus de 60 ans et de moins de 18 ans;

tion. L'article 31 de la loi du 11 juillet 1938, relative à l'organisation de la nation en temps de guerre, auquel se réfèrent les textes susvisés, déclarait en effet : « A la mobilisation ou dans les cas prévus à l'article 1^{er} de la présente loi, quiconque n'obéit pas à un ordre régulier de réquisition ou abandonne le service public, établissement ou entreprise soumis à réquisition auquel il est personnellement attaché, est passible d'une peine de six jours à cinq ans d'emprisonnement; quiconque refuse une prestation requise est passible d'une amende qui ne peut être inférieure à cinq cents francs et qui peut s'élever au double de la prestation requise ». Or, la réquisition touchait les états-majors et les équipages de la marine marchande en totalité; elle s'adressait aux inscrits provisoires, définitifs ou hors de service et aux agents du service général, non soumis aux obligations militaires et d'un âge compris entre dix-huit et soixante ans; enfin, elle s'appliquait indistinctement aux hommes, aux femmes et aux mineurs français. Autrement dit, tout le personnel navigant non mobilisé s'y trouvait soumis. Dans ces conditions aucun conflit du travail n'était plus possible dans la marine marchande, et la suspension des procédures de conciliation et d'arbitrage n'avait pas grande importance.

Par ailleurs, conformément au décret-loi du 27 octobre 1939, les sentences arbitrales et surarbitrales rendues par le conseil permanent ou pour son compte et devenues définitives au 1^{er} septembre 1939, demeurèrent de plein droit en vigueur, ainsi que les conventions collectives appliquées à cette date dans les rapports entre armateurs et marins¹.

— La circulaire du 10 avril 1940 sur la limite d'âge supérieure des marins requis à bord des navires de commerce;

— La circulaire du 15 mai 1940 sur la visite médicale des marins requis.

1. Les conventions collectives avaient été, en fait, jusqu'ici assez peu nombreuses dans les industries maritimes. Elles ne réglaient le plus souvent

Quand le besoin s'en fit sentir, du fait, notamment, de la hausse des prix, la révision des conditions du travail fixées par les unes et les autres fut opérée discrétionnairement par le ministre de la Marine marchande qui procéda en la matière, comme ses collègues des autres départements ministériels pour les industries à terre, c'est-à-dire par décrets et arrêtés rendus en fonction des nécessités de la situation et souvent sans consultation préalable des intéressés¹.

que les questions de salaires et indemnités afférentes. Cf. par exemple, les deux très importants accords collectifs conclus les 24 juillet et 27 août 1936 par le Comité central des armateurs de France et les Fédérations nationales des syndicats des capitaines au long cours, des capitaines de la marine marchande, des officiers mécaniciens et des officiers radiotélégraphistes. Ces conventions, ainsi que les avenants qui les ont modifiées (7 avril 1937, 16 avril 1937, 9 février 1938 et 22 mai 1939) traitent essentiellement de soldes, indemnités complémentaires et allocations familiales. Par contre, la convention collective intervenue également dans le cadre des accords Matignon, le 23 juin 1936, entre le Comité des armateurs et la Fédération des syndicats maritimes, après de difficiles négociations et un arbitrage de M. Henri Tasso, sous-secrétaire d'Etat à la Marine marchande, stipulait dans son article 23 et dernier, déjà cité : « Règlement des litiges. — Les litiges auxquels donneront lieu l'interprétation ou l'application du présent contrat, devront faire l'objet d'un examen entre le Comité central des armateurs de France et la Fédération nationale des syndicats maritimes. Au cas où ils n'auraient pu être résolus par ce moyen, ils seront soumis au conseil permanent d'arbitrage dans les conditions prévues au décret du 24 septembre 1925, à moins que le Comité central des armateurs de France et la Fédération nationale des syndicats maritimes se mettent d'accord sur une procédure simplifiée. »

Et l'annexe à ladite convention concernant le régime spécial aux remorqueurs reproduisait mot pour mot cette disposition dans son article 19 et dernier. Enfin, dans la convention collective du 31 octobre 1936 sur les conditions d'engagement complémentaires applicables aux ports de la Mer du Nord, de la Manche et de l'Atlantique, convention conclue en conformité de l'article 20 de la convention précitée du 23 juin ainsi conçu : « Maintien des droits acquis. — La présente convention sera complétée par des accords particuliers à chaque port, lesquels accords ne pourront déroger aux règles ci-dessus fixées, étant entendu que les avantages acquis dans les diverses entreprises maritimes seront intégralement maintenus aux équipages », se trouve la disposition suivante (article 12 et dernier) : « Règlement des litiges. — L'article 23 de la convention collective du 23 juin 1936 est applicable au présent accord. »

1. Ces textes intervinrent nombreux dès les premiers mois de la guerre. Parmi eux, il faut citer :

— Le décret du 22 octobre 1939 (durée du travail, nourriture, soldes, etc.) notifié par circulaire du 28 octobre suivant, qui est le texte de base ;

En somme, jusqu'à l'armistice, la marine marchande, sans distinction entre les transports maritimes et la pêche, fut pratiquement soumise aux mêmes dispositions que les autres branches de l'activité nationale, en ce qui concerne la réglementation du régime du travail¹. Malgré le particularisme de ses industries, il ne semble pas qu'elle en ait souffert. Devant les besoins nés de la guerre, il ne pouvait, d'ailleurs, être fait autrement.

— L'arrêté du 22 octobre 1939 portant application du décret précédent en ce qui concerne la rémunération des heures supplémentaires;

— L'arrêté du 16 novembre 1939 sur l'alimentation des marins à bord;

— La circulaire du 19 novembre 1939 interprétant le décret du 22 octobre en ce qui concerne la nourriture des équipages aux têtes de ligne;

— Le décret du 13 décembre 1939 modifiant le décret du 22 octobre en ce qui concerne la rétribution des heures supplémentaires;

— L'arrêté du 21 décembre 1939 portant application du décret précédent pour le paiement des heures supplémentaires aux marins du pont et de la machine;

— L'arrêté du 23 décembre 1939 sur la stabilisation des soldes des officiers de la marine marchande;

— L'arrêté du 26 décembre 1939 sur la fixation des salaires des agents du service général embarqués à bord des navires de commerce.

1. Une certaine assimilation était, du reste, possible entre la marine marchande et certaines industries terrestres travaillant pour la défense nationale, et la situation personnelle d'un marin requis était, au fond, identique à celle d'un affecté spécial.

CONCLUSION

L'arbitrage obligatoire dans la corporation maritime organisée.

La défaite militaire des armées françaises, suivie de l'envahissement et de l'occupation d'une grande partie du territoire, a provoqué l'écroulement des institutions politiques qui régissaient la France depuis soixante-cinq ans. A la République parlementaire de 1875 a succédé un régime dont la forme définitive n'est pas encore fixée, mais dont les tendances sont déjà connues. Le nouvel Etat sera autoritaire, hiérarchique et social. Quelle que soit l'issue du conflit, économique et idéologique à la fois, qui divise actuellement le monde, il semble difficile que, dans l'avenir, la constitution politique des Puissances européennes ne subisse pas l'influence du grand mouvement d'idées consacré aujourd'hui par l'établissement, en de nombreux pays, de gouvernements totalitaires.

Le « triptyque », Famille, Travail, Patrie, sur lequel le nouveau régime entend fonder le relèvement national, suppose la restauration de valeurs traditionnelles auxquelles la III^e République, sans les avoir méconnues autant que certains ont bien voulu le prétendre, n'avait peut-être pas donné toute la place qui leur est due. Parmi ces valeurs figure une notion très ancienne dans notre droit et qui doit être la base de l'économie française rénovée : la corporation,

Deux mois après l'armistice, une loi du 16 août 1940 « concernant l'organisation provisoire de la production industrielle » est venue annoncer que « la direction des différentes branches de l'activité économique serait assurée par la collaboration des représentants de l'Etat avec les représentants qualifiés des employeurs et des salariés¹ ». En attendant ce nouvel aménagement de l'économie, la loi susvisée a prévu un régime transitoire, dont il convient de rappeler les principales dispositions. Tout d'abord, et comme pour marquer la rupture avec le passé, devaient être « dissous par décret les groupements généraux rassemblant, à l'échelle nationale, les organisations professionnelles patronales et ouvrières² ». Ensuite, dans chaque branche de l'activité industrielle ou commerciale dont la situation rendait cette création nécessaire, était institué un Comité d'organisation dont la mission était, sous l'autorité du ministre secrétaire d'Etat à la Production industrielle et au Travail :

« 1^o D'effectuer le recensement des entreprises, de leurs moyens de production, des stocks et de la main-d'œuvre ;

1. Exposé des motifs de la loi du 16 août 1940, *Journal officiel* du 18 août, p. 4731.

2. En vertu de ce texte, trois décrets intervinrent le 9 novembre 1940 pour dissoudre :

— Le premier, le Comité des houillères et le Comité des forges de France ;
— Le second, la Confédération générale du patronat français ;

— Le troisième, la Confédération française des travailleurs chrétiens, la Confédération générale du Travail et la Confédération des syndicats professionnels français.

Ni le Comité central des armateurs de France, ni la Fédération nationale des syndicats maritimes n'ont été touchés par ces mesures. Mais leur action, surtout pour la dernière, s'est trouvée considérablement restreinte du fait que l'article 1^{er} de la loi prévoit, dans son second alinéa, la dissolution par décret de tous « groupements ou organismes professionnels dont l'activité se révélerait nuisible au bon fonctionnement d'une branche d'activité ou incompatible avec l'organisation instituée par les dispositions » nouvelles. Cela revient, dans les circonstances actuelles consécutives à la prolongation de l'état de guerre, à subordonner très étroitement l'action des organisations syndicales à l'intérêt général, sous peine de dissolution.

« 2° D'arrêter les programmes de production et de fabrication ;

« 3° D'organiser l'acquisition et la répartition des matières premières et produits nécessaires aux fabrications de la branche d'industrie considérée ;

« 4° De fixer les règles s'imposant aux entreprises en ce qui concerne les conditions générales de leur activité, le souci de la qualité, l'emploi de la main-d'œuvre, les modalités des échanges des produits et des services, la régularisation de la concurrence ;

« 5° De proposer aux autorités publiques compétentes les prix des produits et services ;

« 6° De prendre ou de provoquer les mesures, de constituer ou de faire constituer les organismes susceptibles d'assurer un meilleur fonctionnement de la branche d'activité, dans l'intérêt commun des entreprises et des salariés¹. »

Le comité chargé de cette organisation, précorporative pourrait-on dire, fut institué par décret du 21 janvier 1941 pour les transports maritimes. Il semble que ses travaux approchent de leur terme et que la charte professionnelle de l'industrie en cause voie prochainement le jour². En ce qui

1. Loi du 16 août 1940, art. 2. — Au sujet du régime provisoire établi par cette loi, voir Henri Culmann, *La nouvelle organisation professionnelle*, in Collection « Que sais-je ? », Presses Universitaires de France, Paris, 1941.

2. Les journaux du 17 septembre 1941 ont, en effet, publié le communiqué suivant :

« Au cours de la dernière réunion du comité provisoire d'organisation de la Marine marchande, présidé par l'amiral Docteur, et qui s'est tenue à Vichy, l'Amirauté a remis au comité un projet d'organisation corporative de la marine de transports. Ce projet, établi dans la ligne générale de la charte du travail que le Gouvernement est en train d'élaborer, a fait au cours d'une des séances, l'objet d'un exposé du contre-amiral Auphan, chef de l'état-major de l'Amirauté.

« Le projet d'organisation corporative a été ensuite examiné en séance par les membres du comité, ainsi que par des officiers, marins et agents des compagnies appartenant à toutes les catégories professionnelles de l'armement que l'Amirauté avait spécialement convoqués à Vichy.

« Les résultats de cet examen, effectué en commun dans une atmosphère de mutuelle compréhension, permettront à l'Amirauté une mise au point très prochaine du projet de loi sur cette corporation. »

concerne les pêches dotées, déjà avant la guerre, d'une organisation propre¹, la corporation a été directement créée par une loi du 12 mars 1941².

L'idée de corporation — telle que l'a conçue l'époque moderne — exclut, en quelque sorte par elle-même, le recours à la grève et au lock-out pour le règlement des différends entre patrons et ouvriers. On sait dès maintenant que la future « charte du travail », dont la publication vient d'être retardée, prohibera ces moyens d'action violente. Il est, d'autre part, vraisemblable que le futur « statut social et professionnel des marins du commerce et de la pêche et des agents du service général », dont une loi spéciale du 11 avril 1941 a réservé la préparation *exclusive* au ministre secrétaire d'Etat à la Marine, interdira formellement la grève aux gens de mer³. Dès lors, les conflits collectifs

1. Cette organisation remonte aux décrets des 24 mai 1938 (texte préparatoire) et 25 mars 1939 (texte statutaire). En ce qui concerne le dernier, cf. Louis-Joseph Lebreton et René Moreux, *Les professions maritimes à la recherche du bien commun*, in Collection « Etudes corporatives », Dunod éditeur, Paris, 1939.

2. Non seulement cette corporation existe, mais elle est d'ores et déjà organisée, et même elle fonctionne depuis qu'un arrêté du 1^{er} juillet 1941 a constitué son comité central. C'est, d'ailleurs, la seule dans ce cas à l'heure actuelle (octobre 1941).

3. Le rapport précédant cette loi, déjà cité (*Journal officiel* du 6 mai 1941, p. 1910), rappelle que, jusqu'à une période récente, le statut professionnel et social du marin français était régi par des lois particulières, la législation ordinaire des travailleurs à terre ne lui étant pas automatiquement applicable. Parmi ces lois figurait — le rapport susvisé l'indique formellement en lui attribuant cependant une date inexacte — la loi du 22 juillet 1909, « innovation importante à l'époque ». Après avoir déclaré — à tort à notre avis, comme le montre la note adressée au Conseil d'Etat par le Comité central des armateurs de France à propos du règlement de 1937 (cf. *supra*, chap. V, sect. II, p. 215 et suiv.) — que cette loi a été *expressément* abrogée par la loi du 31 décembre 1936 sur l'arbitrage obligatoire, le rapport conclut : « La restauration de la marine marchande ne saurait être réalisée sans un retour aux saines traditions du passé. Il faut, pour cela, rendre au marin le régime d'exception qui en faisait autrefois un privilégié sous certains rapports, mais aussi un serviteur du pays, qui savait, devant le danger auquel il fait face et devant les privations qu'il subit à la mer, se donner sans réserve à son bâtiment. »

devront être résolus, dans la marine marchande comme dans les industries terrestres, par la voie de la conciliation et de l'arbitrage. Suivant quelles modalités seront organisées ces procédures dans le cadre de la corporation ? Les indications manquent à ce sujet et il est inutile de formuler des hypothèses que les textes viendraient très probablement contredire.

Mais il ne suffit pas de légiférer ; il faut encore que les dispositions prises et les institutions créées s'adaptent à la réalité des faits et à la nature des hommes. Celles dont nous avons retracé l'histoire, si elles se trouvent aujourd'hui dépassées, ont du moins fait leurs preuves à cet égard. Pour avoir quelque chance de durer, le régime de l'avenir devra tenir compte des précédents antérieurs. Rappeler les leçons de l'expérience, telle a été l'ambition de cette étude, car « au début d'une étape nouvelle, il est bon de reprendre haleine et de se ressaisir » même lorsque devant soi « la voie qui s'ouvre est droite, et large, et belle¹ ».

Paris, 6 décembre 1938-10 octobre 1941.

1. Capitaine de frégate Ch. Lorin, « La Marine et l'avenir du pays », in *Revue maritime*, 1920, 1^{er} semestre, p. 33.

Vu :
Le Doyen,
G. RIPERT

Vu, bon à imprimer :
Le Président de thèse,
E DOLLÉANS

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur,
G. GIDEL

BIBLIOGRAPHIE

I. — PÉRIODIQUES, JOURNAUX, REVUES.

Circulaires du Comité central des armateurs de France.

Journal de la Marine marchande

Le Travailleur de la mer, organe de la Fédération nationale des syndicats maritimes.

Recueil des actes officiels de la Marine marchande, devenu, à partir du 1^{er} janvier 1920, le *Bulletin officiel de la Marine marchande*.

Revue maritime.

II. — OUVRAGES¹.

DANIÉLOU (Ch.). — *La Marine marchande*, Eugène Figuière éditeur, Paris et Bruxelles, 1927.

FERRI-PISANI (P.). — *Sur le syndicalisme maritime*. Première partie : « Les organes et les méthodes », Union syndicale des marins du commerce, Marseille, 1933.

MONZIE (A. DE). — *Les réformes maritimes*, Librairie maritime et coloniale, Paris, 1914.

MONZIE (A. DE), MORAEL (G.), etc. — *L'exploitation de la mer, Questions d'actualité* (série de dix conférences faites à l'Institut maritime), Editions de la Ligue maritime française, Librairie maritime et coloniale, Paris, 1925.

MORAEL (G.). — *La marine marchande et son personnel*, Librairie orientale et américaine, Paris, 1911.

OUAÏD (W.). — *La conciliation et l'arbitrage dans les conflits collectifs du travail* (cours de doctorat professé à la Faculté de droit de Paris pendant l'année scolaire 1937-1938), publication des *Cours de Droit*, Paris, 1937-1938.

1. Les ouvrages indiqués ici sont ceux qui ont été effectivement utilisés à l'exclusion des autres qui, se rapportant indirectement au sujet, ont été cités incidemment dans les notes au bas des pages.

TABLE DES MATIÈRES

Introduction. — La nécessité de résoudre rapidement les conflits du travail dans la marine marchande et l'attitude des milieux maritimes à cet égard.....	1
Chapitre premier. — Les origines législatives.....	13
<i>Section I.</i> — Les grèves de 1904 et les remèdes proposés.....	18
<i>Section II.</i> — Les incidents de 1909, la sentence Ditte et le vote de la loi du 22 juillet.....	38
Chapitre II. — La première tentative.....	63
<i>Section I.</i> — La préparation du règlement de 1910.....	63
<i>Section II.</i> — Composition, constitution et fonctionnement de la juridiction arbitrale.....	72
<i>Section III.</i> — L'échec de la tentative malgré les réformes de 1911.....	81
Chapitre III. — La guerre de 1914 et l'après-guerre immédiate.....	95
<i>Section I.</i> — Les mesures prises pendant les hostilités et les compléments qui leurs furent apportés.....	99
<i>Section II.</i> — Les groupements paritaires navals et l'évolution en faveur d'un nouveau régime.....	114
Chapitre IV. — Le statut de 1925.....	136
<i>Section I.</i> — La composition du conseil permanent et les procédures de conciliation et d'arbitrage.....	141
<i>Section II.</i> — L'application et la réforme du décret de 1925.....	150
Chapitre V. — La consolidation du nouveau régime.....	174
<i>Section I.</i> — L'extension des dispositions de 1925 à la pêche.....	175
<i>Section II.</i> — Le protocole de 1930 et la tentative obligatoire de conciliation.....	186
Chapitre VI. — L'aboutissement de l'évolution.....	207
<i>Section I.</i> — L'institution de l'arbitrage obligatoire.....	210
<i>Section II.</i> — Les décrets de 1937-1938.....	214
<i>Section III.</i> — La guerre de 1939 et ses premières conséquences....	233
Conclusion. — L'arbitrage obligatoire dans la corporation maritime organisée.....	239
Bibliographie	245

Imprimerie BIÈRE, 18, rue du Peugue, Bordeaux — 1941.
